




3 1761 11648192 0



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116481920>

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 24

Monday, June 8, 1981

Chairman: Mr. Herb Breau

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 24

Le lundi 8 juin 1981

Président: M. Herb Breau

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

The Federal-Provincial Fiscal Arrangements

Les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

RESPECTING:

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and
Established Programs Financing Act, 1977 fiscal
equalization, tax collection agreements and the
Canada Assistance Plan

CONCERNANT:

La Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le
gouvernement fédéral et les provinces et sur le
financement des programmes établis, la
péréquation des accords de perception fiscale et le
Régime d'assistance publique du Canada

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981

SPECIAL COMMITTEE ON THE
FEDERAL-PROVINCIAL
FISCAL ARRANGEMENTS

Chairman: Mr. Herb Breau

Vice-Chairman: Mr. Don Blenkarn

Messrs.

Blaikie
Herbert

Loiselle

COMITÉ SPÉCIAL SUR LES ACCORDS FISCAUX
ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
ET LES PROVINCES

Président: M. Herb Breau

Vice-président: M. Don Blenkarn

Messieurs

Thacker

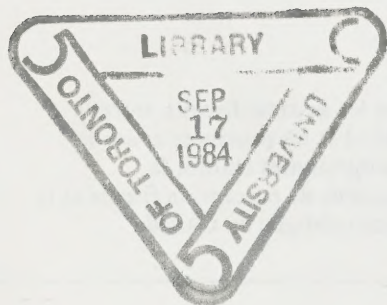
Weatherhead

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

Nora S. Lever

Clerk of the Committee



Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and
Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, JUNE 8, 1981

(54)

[Text]

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at Quebec City, Quebec at 9:05 o'clock a.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; Richard Bastien; Ronald LeBlanc; Michael Mendelson and Pierre LaTraverse.

Witnesses: At 9:05 a.m., From the Canadian Chiropractic Association: J. P. Bergeron, President, R. K. Elder, President-Elect; Alan H. Adams, Dean, C.M.C.C., and J. L. Watkins, Executive Director. *At 10:00 a.m., From the "Fédération des Associations de professeurs des universités du Québec":* Pierre Bélanger, Vice-President, and Gaëtan Lavergne, Economist. *At 11:10 a.m., From Laval University Hospital Centre:* Dr. Jacques Brunet, Director.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The witnesses made statements and answered questions.

At 12:25 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 8 JUIN 1981

(54)

[Traduction]

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à Québec (Québec), à 9 h 05, sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; Richard Bastien; Ronald LeBlanc; Michael Mendelson et Pierre LaTraverse.

Témoins: A 9 h 05, de l'Association chiropratique canadienne: J. P. Bergeron, président, R. K. Elder, président élu; Alan H. Adams, doyen, C.M.C.C. et J. L. Watkins, directeur exécutif. *A 10 heures, de la Fédération des Associations de professeurs des universités du Québec:* Pierre Bélanger, vice-président, et Gaëtan Lavergne, économiste. *A 11 h 10, du Centre hospitalier de l'université Laval:* Dr. Jacques Brunet, directeur.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 12 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Nora S. Lever

Clerk of the Committee

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le lundi 8 juin 1981

• 0900

*[Text]***Le président:** A l'ordre!

J'ai le plaisir de déclarer ouverte la première d'une série de réunions dans la capitale du Québec. L'objet de notre étude nous a été assigné par la Chambre des communes, il s'agit du Régime d'assistance publique du Canada, des accords de perception fiscale, du financement des programmes établis et de d'autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Nous avons parcouru tout le Canada, et nous avons visité à ce jour toutes les capitales de chaque province et territoire où nous avons rencontré des représentants des gouvernements provinciaux. Nous voulions avoir leurs points de vue sur cette question fort complexe et intéressante. Nous avons aussi tenu des audiences publiques dans chaque capitale où des groupes sont venus exprimer leurs points de vue et nous faire des recommandations sur les accords fiscaux. Nous avons eu environ deux semaines d'audiences à Ottawa et nous allons en avoir encore pendant deux jours ou peut-être trois, cette semaine, après quoi nous allons commencer nos délibérations pour la préparation de notre rapport.

Nous sommes heureux d'avoir avec nous ce matin des représentants de l'Association chiropratique canadienne, et le Dr J. P. Bergeron qui en est le président va nous présenter un sommaire du mémoire de l'Association. Je vais demander au Dr Bergeron de bien vouloir présenter les autres personnes qui sont avec lui et de faire le résumé de son mémoire. Si vous le voulez bien, vous n'avez pas à lire tout ce qui a là parce que nous pouvons annexer votre mémoire au compte rendu de nos réunions d'aujourd'hui.

M. J. P. Bergeron (président, Association chiropratique canadienne): Merci monsieur le président, monsieur le vice-président, messieurs les membres du groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux fédéraux-provinciaux. L'Association chiropratique canadienne apprécie grandement l'occasion qui lui est donnée ce matin de vous faire part de ses préoccupations relativement aux accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces canadiennes. Nous parlons ici au nom des 1,900 membres de notre Association, dont environ 1,300 dispensent actuellement aux citoyens canadiens des cinq provinces à l'ouest du Québec des services de chiropractie assurés de façon diverse par les régimes d'assurance-maladie de ces provinces. Nos interventions se limiteront au sujet qui nous préoccupe davantage, c'est-à-dire les services de santé et l'éducation postsecondaire. Pour m'assister dans cette présentation, je suis accompagné ce matin à ma gauche du Dr R. K. Elder, président élu de l'Association chiropratique canadienne qui vient de la province de l'Alberta, à ma droite, du Dr Jim L. Watkins, directeur exécutif de l'Association chiropratique canadienne venant de Toronto, et à mon extrême droite, du Dr Alan Adams, doyen du Collège canadien de chiropractie de Toronto.

Avant d'élaborer davantage sur les sujets qui nous préoccupent particulièrement, je dirai à ce groupe de travail qu'en tant

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Monday, June 8, 1981

*[Translation]***The Chairman:** Order, please!

I have the pleasure of opening the first of a series of meetings in the capital of Québec. The object of our study was assigned to us by the House of Commons; we are to study the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, established programs financing and other fiscal arrangements between the federal government and the provinces.

We have travelled across Canada and we have thus far visited all of the capitals of the provinces and territories where we have met with the representatives of the provincial governments. We wanted to hear their opinions on this extremely complex and interesting matter. We have also held public hearings in each capital where groups came to express their views and to make recommendations concerning fiscal arrangements. We have held approximately two weeks of hearings in Ottawa and we will have hearings for a further two or perhaps three days this week, after which we will begin our deliberations for the preparation of our report.

We are happy to have with us this morning representatives of the Canadian Chiropractic Association. Dr. J. P. Bergeron, the president, will give us a resumé of the Association's submission. I would ask Dr. Bergeron to introduce the people who are with him and to sum up his submission. I might point out that you need not read the entire brief because we can append it to the minutes of today's meetings.

Mr. J. P. Bergeron (President, Canadian Chiropractic Association): Thank you, Mr. Chairman, Mr. Vice-Chairman, and members of the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements. The Canadian Chiropractic Association greatly appreciates the opportunity offered this morning to tell you of its concerns on fiscal arrangements between the federal government and the Canadian provinces. We speak here on behalf of the 1,900 members of our association, some 1,300 of whom currently offer to Canadian citizens of the five provinces west of Quebec chiropractic services which are ensured in different ways by the health insurance systems of those provinces. Our comments will be limited to the subject which is of greatest concern to us, that is, health services and post-secondary education. To assist me with this presentation, I have with me this morning, on my left, Dr. R. K. Elder, president-elect of the Canadian Chiropractic Association, who comes from the province of Alberta; on my right, Dr. Jim L. Watkins, executive director of the Canadian Chiropractic Association, who comes from Toronto; and on my extreme right, Dr. Alan Adams, dean of the Canadian Memorial Chiropractic College in Toronto.

Before going into greater depth on the subjects which are of particular concern to us, I should like to tell this task force

[Texte]

que citoyen et payeur de taxes dans ce pays, nous voyons d'un très bon œil toute étude ou révision de programmes gouvernementaux dont le but est de favoriser soit une diminution justifiable de l'enveloppe budgétaire, ou bien une amélioration de la qualité et de l'efficacité des programmes à un coût plus avantageux. L'Association chiropratique canadienne croit qu'un crédit et une appréciation considérable doivent être donnés au gouvernement fédéral pour le rôle majeur qu'il a joué dans la mise en marche et le partage des coûts du régime d'assurance-maladie établi au Canada, mieux connu sous le nom de Medicare. La charte de la santé du Canada, *The Health charter for Canada*, qui a servi de base à la réalisation du système, comprenait plusieurs objectifs grandement remarquables et désirables, entre autres la réalisation des plus hauts standards de santé pour tous les citoyens canadiens, le tout accompli avec l'entière coopération de plusieurs groupes comprenant évidemment les professions de la santé, et orientés principalement à l'utilisation la plus efficace des ressources sanitaires nationales dans le but d'atteindre les plus hauts niveaux de bien-être physique et mental.

• 0905

Tous ces objectifs très idéalistes et de très haut niveau de la politique nationale ne pouvaient que contribuer grandement à une meilleure appréciation du gouvernement fédéral et, par la même occasion, renforcer l'unité nationale considérablement. Ils ne sont, malheureusement, pas encore tous réalisés. Cependant, en dépit des carences et des problèmes multiples connus par le régime, l'honorable juge Emmett Hall, dans son dernier rapport, doit avouer que personne au Canada, ou qu'aucun groupement, ne souhaite l'abandon du régime.

Nous sommes d'avis, cependant, que toute modification des ententes fiscales fédérales-provinciales affectera inévitablement la participation financière des gouvernements provinciaux aux programmes de santé. Il est clair qu'une réduction de la participation financière fédérale augmentera d'autant la responsabilité financière des provinces. Comme la situation financière des provinces est très différente d'une province à l'autre, la réduction de l'aide fédérale ouvrira toute grande la porte à des disparités importantes des services assurés et le régime sera alors menacé de balkanisation.

L'Association chiropratique canadienne est donc d'avis que, pour éviter cette balkanisation du régime, le gouvernement fédéral devrait reprendre le rôle de leader qu'il a joué lors de sa mise en marche, et qu'il y conditionne sa participation financière aux critères inscrits dans la charte de la santé garantissant ainsi à tous les citoyens du Canada des standards de soins uniformes et à caractère national.

Comme votre groupe de travail cherche, d'abord et avant tout, à réduire les coûts croissants des programmes d'aide et de santé nationale, l'Association chiropratique canadienne se permet de vous faire la recommandation suivante: Nous sommes d'avis que pour ralentir les coûts croissants du programme de santé nationale, les services chiropratiques devraient y être inclus. L'honorable juge Emmett Hall a bien affirmé dans son dernier rapport «que la chiropratique s'est maintenant établie comme un service valide de santé».

De nombreuses études effectuées ces 25 dernières années, un peu partout en Amérique du nord, relativement à des blessures

[Traduction]

that, as a citizen and a taxpayer of this country, I do particularly appreciate any study or revision of governmental programs with a view to promote either a justifiable reduction in the budget or an improvement of the quality and the efficiency of the programs at a lower cost. The Canadian Chiropractic Association feels that the federal government should be given credit and considerable thanks for the major role it has played in the implementation and the cost-sharing of the health insurance system established in Canada, better known as Medicare. The Health charter for Canada, which served as a basis for the setting up of the system, included several noteworthy and desirable objectives, amongst others, the establishment of higher health standards for all Canadian citizens, all to be accomplished with the full co-operation of several groups, including of course the health professions, and oriented mainly to the more efficient use of national health resources with a view to achieving the highest levels of physical and mental well-being.

All of these very idealistic and very high-level objectives of the national policy could not but contribute greatly to a better appreciation of the federal government and, at the same time, considerably reinforce national unity. Unfortunately, all of these goals have not yet been achieved. However, despite the shortcomings of the system and the many problems it has had, Justice Emmett Hall, in his last report, had to admit that no individual and no group in Canada wished to see the system abandoned.

We do feel, however, that any modification of the federal-provincial fiscal agreements would inevitably have an effect on the provincial governments' financial participation in health programs. Clearly, a reduction of federal financial participation would lead to a corresponding increase in the financial responsibility of the provinces. Since the provincial financial situation differs greatly from one province to another, the reduction of federal aid would open wide the door to great disparity in insured services and the system would thus run the risk of balkanization.

The Canadian Chiropractic Association therefore feels that, to avoid this balkanization of the system, the federal government should once again take on the role of leader which it played when the system was first set up, and that its financial participation should be conditioned by the criteria set down in the Health charter, thus guaranteeing all citizens of Canada uniform national health standards.

Since the goal of your task force is first and foremost to seek reductions in the growing costs of aid and national health programs, the Canadian Chiropractic Association would make the following recommendation: we feel that, in order to curb the growing costs of the national health program, chiropractic services should be included in. Justice Emmett Hall did state in his last report that "chiropractic is now recognized as a valid health service".

Many studies carried out over the past 25 years throughout North America on spinal column injuries and their treatment

[Text]

à la colonne vertébrale et à leur traitement par les méthodes chiropratiques, ont clairement démontré que les services chiropratiques coûtent de 30 à 50 p. 100 meilleur marché pour la réhabilitation de ces cas que les traitements médicaux conventionnels. Or, ce seul type de problème est déjà très important. Au niveau des accidents de travail uniquement, il représente environ 20 p. 100 des réclamations. Pour vous démontrer l'ampleur de son utilisation et, en dépit de couvertures plafonnées des services chiropratiques assurés dans le régime des cinq provinces à l'ouest du Québec, les soins chiropratiques ont coûté en 1979 plus de 50 millions de dollars et ont été dispensés à environ un million de citoyens canadiens. Ils ont été l'entière responsabilité fiscale de ces cinq provinces.

• 0910

Par contre, depuis la création de l'assurance-maladie, les coûts des soins chiropratiques, que l'on pourrait appeler aussi spinal manipulative therapy, lorsqu'ils sont dispensés par des médecins, et ils le sont de plus en plus, sont défrayés avec la participation fédérale.

Notre profession constate donc avec étonnement que le gouvernement fédéral participe avec les gouvernements provinciaux à la rémunération des thérapies manipulatoires, donc chiropratiques, lorsque celles-ci sont dispensées par des médecins même si leur enseignement ne fait pas partie du cours de base de médecine et que le même gouvernement fédéral retient sa participation financière lorsque ces mêmes thérapies manipulatoires sont appliquées par des chiropraticiens. Pourtant, de l'avis d'une commission royale néo-zélandaise qui a publié en 1979 le rapport de l'étude la plus complète et la plus approfondie à avoir jamais été effectuée sur la chiropratique, et je cite:

Chiropractors are the only health practitioners who are necessarily equipped by their education and training to carry out spinal manual therapy. General medical practitioners and physiotherapists have no adequate training in spinal manual therapy, although a few have acquired a skill in it subsequent to graduation.

It is wrong that the present law or any medical ethical rules should have the effect whereby a patient can receive spinal manual therapy which is subsidized under health benefits only from those health professionals least well qualified to deliver it.

Ce sont là les principales raisons pour lesquelles l'inclusion des services chiropratiques dans le programme national d'assurance-santé fait l'objet de notre seconde recommandation.

Nous avons en annexe de notre mémoire une étude réalisée par la commission des accidents de travail du Wisconsin sur les blessures à la colonne vertébrale et sur l'économie réalisée par l'application des soins chiropratiques dans la réhabilitation.

Je demanderai maintenant au Dr Elder de poursuivre cet exposé sur le sujet de l'éducation postsecondaire. Merci.

[Translation]

by chiropractic methods have proved that rehabilitation by chiropractic services costs 30 to 50 per cent less than traditional medical treatment. And this type of problem is in itself rather important. Indeed, 20 per cent of all claims are related to on-the-job accidents. Just to illustrate the widespread use of this problem, in spite of the ceilings imposed on chiropractic care insured under the existing plans in the five provinces west of Quebec, the cost of such care in 1979 exceeded \$50 million, for approximately one million Canadian citizens. And this expenditure comes under the full fiscal responsibility of the five provinces concerned.

However, ever since the implementation of Medicare, the cost of chiropractic care, which could also be called spinal manipulative therapy, when administered by doctors—a trend which is on the increase—has been covered in part by federal funding.

The members of our profession are therefore surprised that the federal government is sharing with the provincial governments the cost of manipulative therapy, which is a form of chiropractic, when it is being administered by doctors, even if their training in this field is not acquired in medical school, while on the other hand it withholds its financial participation when the same therapy is provided by chiropractors. Still, according to a New Zealand Royal Commission report which was published in 1979, the most comprehensive report ever on chiropractic, and I quote:

Les chiropraticiens sont les seuls professionnels de la santé qui, de par leur formation, ont les compétences nécessaires pour dispenser des soins de thérapie manipulatoires de la colonne vertébrale. Les médecins de pratique générale et les physiothérapeutes ne reçoivent pas la formation nécessaire dans ce domaine même si certains d'entre eux acquièrent une certaine compétence en la matière après avoir obtenu leur diplôme.

Il est tout à fait injustifié que la législation actuelle ou les règles d'éthique des professions médicales ne permettent le subventionnement, aux termes de régimes d'assurances-maladie, de ce genre de thérapie que lorsque celle-ci est administrée par les professionnels les moins compétents pour ce faire.

These are the main reasons for which we are suggesting, in our second recommendation, that chiropractic care come under the national health insurance system.

We have appended to our brief a study made by the Wisconsin Workmens' Compensation Board on injuries to the spine and on the savings made through the administering of chiropractic care in the course of rehabilitation treatment.

I will now ask Dr. Elder to take over from me and present our views on post-secondary education. Thank you.

[Texte]

• 0915

Mr. R. K. Elder (President-Elect, Canadian Chiropractic Association): The area of post-secondary education concerns us greatly within the chiropractic profession for the major reason that our single national college does not receive any financial funding from any public source whatsoever. As a profession over the last 35 years, we have operated a college in Toronto which is currently seeking accreditation from the federally chartered Canadian Chiropractic Accrediting Agency for upgrading. However, our requests over the years have continued to fall on deaf ears. Not one cent of post-secondary educational grants to the provinces from the federal government has reached this national college.

We introduce this topic of educational grants before this committee for the following reasons: One half of the provinces, representing two thirds of the population of the country, do provide chiropractic coverage through their health plans. It is the profession's obligation to provide the expertise to satisfy that demand in this country.

All provinces whose students attend the Canadian college in Toronto should be encouraged to assist this national institution to continue to produce the highest standards of chiropractic physician by making grants available on a per student basis. We feel that if there should be a reduction in federal funding to the provincial areas, our approaches to the provinces for this participation would be greatly inhibited.

We have graduated approximately 2,000 doctors of chiropractice over the 36 years of the college's existence. These doctors provide great number of services in the country which contribute to our gross national product; yet the taxation base on which we participate in our country's function has never been utilized to return funds to our college or to assist with our professional services. We would ask that you weigh carefully any decisions to cut back funds for either health or education because the spending of money in these areas can only result in a healthier, better educated, citizen, who will be able to compensate for these expenditures by his ever-increasing producing ability for better services.

We summarize our position with the following points: We urge you to implement or accelerate both short- and long-term planning goals for the health and well-being of our citizens by doing this in direct and continuing consultation with the provinces. We urge you to recognize that cost efficiencies cannot be developed in isolation from the provinces; whatever standards of health are set, there is concomitant cost, high or low, depending on those standards. We support the view of the federal government that the provinces should be fully accountable for the federal dollars spent in both health care and post-secondary education.

Again, to summarize the complete brief to avoid balkanization of the health system, we recommend, one, that the federal

[Traduction]

M. R. K. Elder (président élu de l'Association chiropratique canadienne): La question de l'enseignement postsecondaire intéresse beaucoup les chiropraticiens, surtout du fait que notre seul établissement national d'enseignement ne reçoit aucune subvention gouvernementale quelle qu'elle soit. Depuis 35 ans maintenant, la profession exploite un établissement d'enseignement à Toronto que nous essayons de faire accréditer auprès de la Canadian Chiropractic Accrediting Agency qui détient une charte fédérale. Mais on continue de faire la sourde oreille à toutes les demandes que nous avons soumises au fil des ans. Cet établissement national n'a reçu aucune part des subventions à l'enseignement postsecondaire que le gouvernement fédéral octroie aux provinces.

Nous soulevons la question des subventions à l'enseignement pour les raisons suivantes: la moitié des provinces, qui représentent les $\frac{2}{3}$ de la population du pays, couvrent les soins chiropratiques dans le cadre de leurs régimes d'assurances-maladie. C'est à la profession qu'il revient de fournir les compétences nécessaires pour satisfaire à la demande dans ce pays.

Toutes les provinces qui sont représentées dans le corps étudiant du Canadian College à Toronto devraient encourager cet établissement national à continuer d'assurer l'application des normes les plus strictes à la chiropratie en octroyant des subventions en fonction du nombre d'étudiants de chaque province qui y sont inscrits. A notre avis, si le gouvernement fédéral réduit sa participation financière dans ces secteurs qui relèvent des provinces, nous aurons beaucoup plus de difficulté à obtenir la participation des gouvernements provinciaux.

Depuis sa fondation il y a 36 ans, notre établissement aura formé environ 2,000 chiropraticiens. Ces derniers contribuent, de par leurs services, au produit national brut. Or, l'assiette fiscale, par le truchement de laquelle nous participons à l'économie de notre pays, n'a jamais été utilisée pour financer notre collège ni pour promouvoir nos services professionnels. Nous vous demandons par conséquent de bien soupeser toute décision de réduire les fonds affectés aux domaines de la santé et de l'enseignement car c'est en engageant des fonds dans ces domaines que nous améliorerons la santé et le niveau de scolarisation des citoyens du pays, qui seront ainsi mieux en mesure de compenser ces dépenses en augmentant leur capacité de produire des services de qualité supérieure.

Nous pourrions résumer notre position comme suit: nous vous incitons à mettre en œuvre ou à élaborer les objectifs à court terme et à long terme de planification de la santé et du bien-être de nos citoyens en collaboration étroite avec les provinces. Nous estimons impossible de parler de rentabilité dans ces domaines sans consulter les provinces car, quelles que soient les normes de santé qui seront élaborées, elles entraîneront inévitablement des coûts. Nous partageons l'opinion du gouvernement fédéral, à savoir, que les provinces devraient être entièrement responsables des fonds fédéraux engagés dans les domaines des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire.

Je résume encore une fois notre mémoire en vous disant que, pour éviter la balcanisation du régime de soins de santé, nous

[Text]

government revert to the original concept of universal health care and, thus, regain control of the planning and assessment of insured health services now decided by the provinces.

Two; to help reduce the cost of caring for muscular-skeletal disorders, we recommend that chiropractic services be included in the national coverage, possibly under the umbrella of the broad term medical services;

Three; that the federal financial support for the present health care system and post-secondary education be maintained under the block-funding concept, and that a cost-sharing arrangement be worked out with the provinces for additional services contemplated by the provinces. That would be supported by our annex of a brief to Justice Emmett Hall concerning the chiropractic college in Toronto. If there are any questions directly relating to the college or its financial stability within this area, Dr. Adams is here to answer those questions. Thank you.

Le président: Monsieur Herbert.

M. Herbert: Oui, docteur Bergeron, premièrement, je peux dire que mon collègue à la Chambre, Jean-Robert Gauthier est docteur en chiropratique et, en plus, ma sœur est ostéopathe. J'ai beaucoup de sympathie pour votre mémoire, ce matin.

Vous avez parlé des disparités. On a un programme de péréquation, mais vous n'avez même pas mentionné le programme de péréquation. N'est-ce pas un moyen adéquat pour assurer les revenus nécessaires aux provinces moins riches?

Dr Bergeron: Il est probable que le mécanisme de péréquation peut permettre aux provinces moins riches d'arriver à produire les mêmes standards de santé ou à donner les mêmes services. Cependant, étant donné qu'actuellement, dans le régime, les provinces ont la priorité de décision, par contre et par conséquent qu'elles décident elles-mêmes de leurs priorités, il peut arriver que, pour des raisons soit sociales, peut-être moins économiques, mais sociales ou politiques, dans un contexte qui varie quand même beaucoup d'une province à l'autre, il peut arriver qu'il y ait une disparité importante. Actuellement 50 p. 100 des provinces offrent les services chiropratiques et 50 p. 100 des provinces ne l'offrent pas. Déjà, vous avez un bloc ou une polarisation au niveau, uniquement, des soins chiropratiques. Au niveau de l'art dentaire, je suis moins familier avec les mécanismes, mais vous avez là aussi une disparité importante d'une province à l'autre.

Alors, dans les services en général, lorsqu'on laisse aux provinces le privilège d'établir elles-mêmes ce que sera le service avec l'argent dont elles disposent, on ouvre la porte à une balkanisation du système, en ce sens qu'il peut y avoir une disparité importante dans la couverture des services et dans la qualité des services d'une province à l'autre.

[Translation]

recommandons, premièrement, que le gouvernement fédéral revienne au concept original de l'universalité des soins de santé et qu'il reprenne ainsi en main la planification et de l'évaluation des services de santé qui relèvent maintenant des régimes d'assurances provinciaux.

Deuxièmement, pour réduire le coût des traitements pour les problèmes musculaires et osseux, nous recommandons que les soins de chiropraxie soient inclus dans le régime national, vraisemblablement dans la catégorie générale des services médicaux.

Troisièmement, nous recommandons que les contributions financières du gouvernement fédéral au régime des soins de santé existant et à l'enseignement postsecondaire continuent de se faire selon le principe du financement global et que des arrangements à coûts partagés soient élaborés en collaboration avec les provinces pour fournir les services supplémentaires que souhaitent offrir les provinces. A l'appui de cette position, j'aimerais vous renvoyer à notre annexe au mémoire que nous avons soumis au juge Emmett Hall, sur le collège d'enseignement de la chiropraxie à Toronto. Si vous avez des questions à poser sur le collège ou sur sa situation financière, le docteur Adams, qui est ici, pourra y répondre. Merci.

The Chairman: Mr. Herbert.

Mr. Herbert: Yes, Doctor Bergeron, I would first like to say that my colleague in the House, Jean-Robert Gauthier, is a chiropractor and that my sister is an osteopath. I am therefore particularly interested in your brief of this morning.

You have talked about disparities. We have an equalization program which you have not even mentioned. Would that not be an adequate means of ensuring the necessary funds for the less wealthy provinces?

Dr. Bergeron: There is the possibility that the equalization program could allow the less wealthy provinces to apply these same health standards or provide the same services. However, at the present time, under our system, the provinces have the decision making power and consequently, they establish their own priorities. It can happen that for social or political reasons, and perhaps to a lesser degree for economic reasons considerable disparities exist between provinces in view of their own particular situation. At the present time, 50 per cent of the provinces provide chiropractic care and 50 per cent do not. So there exists a block or pole, let us say, as far as chiropractic care is concerned. I am less familiar with the area of dentistry but I believe there exists a great deal of disparity between the provinces in that area too.

Therefore, as regards services in general, when we empower the provinces to establish themselves what services they will provide with the funds at their disposal, we are encouraging, in a way, the balkanization of the system in the sense that there can be great disparity in the coverage and quality of care between the various provinces.

[Texte]

• 0920

M. Herbert: Oui, docteur Bergeron, mais pensez-vous qu'ici, dans notre belle province, on peut imposer des conditions au gouvernement provincial qui est responsable? Quand on considère des services sociaux, on a une liste de toutes sortes de choses qui sont disponibles à la population, théoriquement, mais c'est le gouvernement provincial qui décide quel service il va donner, à quel niveau on va aider les différents programmes. C'est la même chose pour ce qui est de Medicare.

M. Bergeron: C'est un fait que les services de santé sont de juridiction provinciale, d'abord et avant tout sur le plan constitutionnel. Cependant, du fait que le fédéral a été à l'origine de la mise en marche du système et qu'il a offert une participation financière, je pense que le fédéral se devait d'établir des conditions minimales à satisfaire pour justement assurer sa participation financière. Ce que nous demandons, c'est que le fédéral soit très conditionnel dans sa participation, de façon à garantir à travers le Canada un plan qui soit sensiblement standardisé, tout au moins dans ses points les plus importants ou les plus fondamentaux, quitte à ce que chaque province puisse y mettre la couleur ou les priorités de son choix.

M. Herbert: Cela veut dire qu'il faut changer la loi fédérale parce qu'on a deux lois.

M. Bergeron: La loi fédérale n'a pas été changée lorsque vous êtes arrivé avec le *Medicare* en 1970 et que vous avez subventionné pratiquement à 50 p. 100 les soins hospitaliers et les soins médicaux et il y avait quand même des conditions minimales attachées à la participation fédérale. Nous demandons que ces conditions minimales-la non seulement soient maintenues, mais soient élargies de façon à satisfaire davantage la charte de la santé. Si vous regardez le *Health Charter of Canada*, vous allez voir que plusieurs des projets ou des objectifs de cette charte restent encore à venir.

M. Herbert: Si on essaie d'imposer des conditions et si la province de Québec, par exemple, dit non, est-ce qu'on va arrêter le paiement de transfert?

M. Bergeron: Eh bien, vous savez, le Québec n'était peut-être pas d'accord sur la mise en marche du système d'assurance-santé en 1970, mais il n'a pas laissé cela passer, étant donné que lorsqu'il y a une participation financière, c'est se pénaliser soi-même que de ne pas suivre le mouvement.

M. Herbert: Je vais passer au Dr Elder pour le moment.

Mr. Elder, in post secondary education I feel we are in an even more difficult situation than with medicare because in post secondary education we transfer funds absolutely without condition. At least in medicare we have some sort of semblance of minimal conditions, but in post-secondary education we just transfer a block of funds.

Under what conditions do you see us trying to impose—and I speak here because we are in Quebec—on the Province of Quebec, knowing its attitude toward university education, conditions which would achieve what you want to achieve in your brief? These are conditions with which I may be in 100

[Traduction]

Mr. Herbert: Yes, Dr. Bergeron, but do you think that here, in our beautiful province, we could impose conditions on the provincial government which has jurisdiction in those areas? In theory, there is a list of social services provided to the population, but it is up to the provincial government to decide which services it will provide, and to what degree we will contribute to those various programs. The same applies to Medicare.

Dr. Bergeron: It is a fact that constitutionally health services come under provincial jurisdiction. However, since the federal government was responsible for the implementation of the system and since it provides funds, I feel that it should set minimum conditions before it provides funding. We are asking the federal to set conditions for its participation, so as to standardize the system across Canada, at least as far as the most important or fundamental points are concerned, even if it means letting the provinces determine their own priorities.

Mr. Herbert: But if we do this, we will have to amend the federal legislation because we have two acts governing these areas.

Dr. Bergeron: But you did not have to amend the federal legislation when you implemented Medicare in 1970. You funded close to 50 per cent of hospital care and medical care but there were still minimum conditions attached to the federal financial participation. We are asking that these minimum conditions not only be maintained but also that they be broadened to comply more closely with the provisions of the Health Charter. If you look at the Health Charter of Canada, you will note that several provisions or objectives have yet to be met.

Mr. Herbert: But if we tried to impose conditions and if the Province of Quebec, for example, did not agree, would we then stop making our transfer payments?

Dr. Bergeron: Well, you know, Québec may not have agreed with the introduction of Medicare in 1970, but it still took advantage of the opportunity because of the financial participation. You would be penalizing yourself by not following the movement.

Mr. Herbert: I would now like to talk to Dr. Elder, for a moment.

Mr. Elder, en ce qui concerne l'enseignement postsecondaire, je pense que la situation est encore plus complexe que celle des assurances-maladie car nous n'attachons aucune condition à nos paiements de transferts dans ce domaine. Au moins, en ce qui concerne les assurances-maladie, il existe des conditions minimales, mais pour ce qui est de l'enseignement postsecondaire; nous nous contentons du mode de financement global.

Comment pensez-vous que nous pourrions imposer... et j'aborde cette question maintenant parce que nous sommes au Québec... à la province de Québec, connaissant son attitude face à l'enseignement universitaire, les conditions qui contribueraient à la réalisation des buts que vous mentionnez dans

[Text]

per cent agreement, but I am asking you in what fashion we are going to do that.

Mr. Elder: First I would not use the term impose. I would say guide, or to discuss with the provincial governments, this concern. It has happened in Canada. There has been national participation, multi-provincial participation as well as federal, in the development of the College of Optometry at Waterloo and in the development of the veterinary college on the University of Saskatchewan. Multi-provincial funding provided for a college to be placed in one province outside the jurisdiction of the other provinces, but they did contribute, both federally and provincially, to the establishment of that college because of factors of distance and need. There is no need for a chiropractic college in every province in this country. There is a need for one college. That college in itself is sufficient, maybe even too efficient—in discussions with Dr Adams—in graduating numbers of chiropractors to fill the need in this country. At that point we feel, because of the limited development in this area, that the provinces and the federal government in discussion and consultation could work out a cost-sharing formula. It was to our great disappointment that we learned there was a scheme to do this, established for approximately eight years, which was discontinued prematurely just prior to our finding out about it so that we could apply for this type of post-secondary funding.

• 0925

Mr. Herbert: Dr Elder, I have been leading you into something that has been on my mind, since we have been discussing veterinary colleges and agricultural colleges and so on, which is that we obviously do not need one in every province because the student tends to be mobile and is able to move around the country. At the moment we are block-funding post-secondary education right across the country on an equal basis and some provinces were putting in more money than they were actually spending on post-secondary education. Do you see any change to our system of funding to take care of the fact that we do not need to have a chiropractic college or a veterinary college in every province? What should we do to encourage a province to set up the kind of institution you want?

Mr. Elder: The problem here with any jurisdiction area is that everybody wants to have the best in his province. Alberta would like to have the best medical research facilities available in Canada; so would Toronto. When we come down to divvying up the pot into who gets what where, it becomes very difficult. From the standpoint of our profession, though, we realize the fact that we do not need this and what we are looking for basically, as we said in the brief, is some sort of per capita or student basis type of participation.

[Translation]

votre mémoire? Je suis peut-être d'accord à 100 p. 100 avec ces conditions, mais j'aimerais savoir comment vous pensez que nous pourrions les imposer.

M. Elder: Je pense d'abord que nous ne devrions pas utiliser le terme imposer. Je pense que nous devrions plutôt parler d'établissement de conditions en collaboration ou en négociation avec les autorités provinciales. Cela s'est déjà passé au Canada. En effet, la mise sur pied du College of Optometry à Waterloo et de la faculté de médecine vétérinaire à l'université de la Saskatchewan s'est faite grâce à la participation du gouvernement fédéral et de plusieurs provinces. Plusieurs provinces ainsi que le gouvernement fédéral ont participé au financement de la mise sur pied d'un établissement d'enseignement dans une province qui a été choisie en fonction des critères distance et besoins. Il n'est pas nécessaire d'établir un collège d'enseignement de la chiropractie dans chaque province. Un seul établissement peut satisfaire à tous les besoins dans ce domaine. Cet établissement est suffisant, peut-être même trop efficace... le docteur Adams vous en a parlé... pour ce qui est de la formation des chiropraticiens nécessaires pour satisfaire les besoins du pays. Nous sommes d'avis, en ce moment, à cause des progrès limités réalisés dans ce secteur, qu'il conviendrait que les autorités provinciales et fédérales élaborent, en consultation et en collaboration étroite, une formule de partage des coûts. Nous avons été très déçus d'apprendre qu'il existait un projet en ce sens qui n'a duré que huit ans et auquel on a mis fin prématurément juste avant que nous nous rendions compte qu'il pouvait s'appliquer à cette catégorie de financement de l'enseignement postsecondaire.

M. Herbert: Monsieur Elder, nous avons abordé une question qui m'intéresse dans le contexte des facultés de médecine vétérinaire et des établissements d'enseignement agricole et ainsi de suite et c'est que, manifestement, nous n'avons pas besoin d'un établissement de ce genre dans chaque province puisque les étudiants eux-mêmes jouissent d'une grande mobilité et peuvent suivre les cours là où ils sont offerts. En ce moment, nous appliquons un système de financement global de l'enseignement postsecondaire dans tout le pays sur la même base, et certaines provinces y consacraient plus de fonds qu'elles n'y dépensaient réellement. Prévoyez-vous des changements au niveau de notre système de financement pour tenir compte du fait que nous n'avons pas besoin d'un collège d'enseignement de la chiropractie ou d'une faculté de médecine vétérinaire dans chaque province? Que devrions-nous faire pour encourager une province en particulier à mettre sur pied le genre d'établissement que vous préconisez?

M. Elder: Le problème auquel nous faisons face au niveau de la compétence dans ce domaine est que toutes les provinces veulent avoir ce qu'il y a de meilleur. L'Alberta aimerait par exemple avoir les meilleures installations de recherche médicale au Canada, mais c'est ce que veut également Toronto. La répartition devient donc un problème très complexe. Notre profession se rend toutefois compte que cela n'est pas nécessaire et ce que nous cherchons donc essentiellement, comme nous l'avons dit dans notre mémoire, c'est une subvention axée sur la participation estudiantine.

[Texte]

The college exists today on a good facility in Toronto. We are quite happy to see it reside in that area. There are no problems within our profession in the rest of the country as to whether or not it should be somewhere else. I do not think we would have the problem, say, that you would have if you decided to have a dental school and decided that it should be in Winnipeg, therefore closing down Toronto, Saskatoon, Victoria and Vancouver. That would present a much more difficult decision for you. But in our case I think it would be fairly easy.

M. Herbert: Docteur Elder, excusez-moi si je pose la question en français, mais est-ce qu'il y a des cours en français à Toronto pour les étudiants du Québec?

Mr. Elder: The Quebec student is provided courses in French. We are leading up to, and discussing at the present time, the formulation of his final examinations in French, and there have been approaches to present a more bilingual college all the time. The greatest inhibition we find in this area is the lack of qualified instructors and educational material that exists in the profession within the French language, although more and more of it is being produced, especially out of the Anglo-European branch of the profession.

Mr. Herbert: Even if those graduates are going to find great difficulty practising their profession in this province, you are still graduating students from Quebec.

Mr. Elder: We are graduating students from Quebec, and students from Quebec attend American colleges where no French is spoken and come back and practise quite successfully.

M. Herbert: Ma dernière question, docteur Bergeron. Ce n'est peut-être pas une question. Vous dites au numéro 14: The proportion of the federal budget going out in transfer payments to the provinces has been gradually declining for several years. Avez-vous vu les chiffres? La proportion a beaucoup augmenté. C'est le pourcentage donné par les provinces qui a diminué et c'est peut-être pour cette raison, pour essayer de changer la proportion, parce que c'est toujours le fédéral qui augmente le pourcentage à chaque année à 12, 14, 16 p. 100.

• 0930

M. Bergeron: Je serais porté à répondre que cette argumentation a été utilisée en fonction du taux de croissance du produit national brut, et aussi dans des études comparatives avec le pourcentage des dépenses dans d'autres pays qui, eux aussi, bénéficient du système d'assurance-maladie. Il apparaîtrait que le taux de croissance canadien, comparativement à d'autres pays, principalement européens, a monté à un rythme plus lent que dans ces pays. C'est en fonction de ces éléments que nous avons mis cet argument.

M. Herbert: Il est certain que la part du fédéral a augmenté par rapport aux montants versés par les provinces. C'est pour cette raison qu'on a ces discussions.

M. Bergeron: Monsieur le président, j'aimerais ici donner une réponse additionnelle à la question que vous avez posée au Dr Elder en ce qui touche les maisons d'enseignement. Je pense

[Traduction]

Les installations à Toronto sont plus que suffisantes. Nous sommes très contents de la situation actuelle. Il n'y a aucun conflit au sein de notre profession dans l'ensemble du pays quant à savoir si cet établissement devrait être situé ailleurs. Je doute que nous ayons jamais à faire face au problème qui se poserait par exemple si vous décidiez d'établir une école d'arts dentaires à Winnipeg et de fermer celles de Toronto, Saskatoon, Victoria et Vancouver. Cette décision serait très difficile à prendre, en ce qui vous concerne, mais ce n'est pas notre cas.

Mr. Herbert: Dr. Elder, excuse me if I am asking this question in French, but do you provide courses in French in Toronto for Quebec students?

M. Elder: Oui, les étudiants du Québec peuvent suivre leurs cours en français. Nous discutons à l'heure actuelle de la possibilité de tenir des examens finaux en français et nous nous faisons pour notre possible pour rendre le collège plus bilingue. Mais le problème le plus considérable auquel nous faisons face dans ce domaine est la pénurie d'enseignants francophones compétents ainsi que de documentation en français; mais la situation commence à s'améliorer grâce à l'apport du secteur anglo-européen de la profession.

M. Herbert: Même si les diplômés de cette province auront beaucoup de difficulté pour pratiquer leur profession au Québec, vous continuez de former des étudiants québécois, n'est-ce-pas?

M. Elder: Nous formons des étudiants québécois mais il y a aussi des Québécois qui reçoivent leur formation dans des établissements américains qui n'offrent aucun cours en français et qui reviennent pratiquer ici sans aucune difficulté.

Mr. Herbert: My last question, Dr. Bergeron. But perhaps you won't consider it a question. You state, at number 14: Le pourcentage du budget du gouvernement fédéral affecté aux paiements de transferts aux provinces diminue progressivement depuis plusieurs années. Have you seen the figures? The proportion has greatly increased. Perhaps it is the percentage from the province which has decreased and it could be just for that reason, to try and change the proportion, because it is always the federal government which has increased its percentage every year, from 12, to 14, to 16 per cent.

Mr. Bergeron: I guess my answer would be that this argument has been used with regard to the rate of growth of the Gross National Product and also in comparative studies on the percentage of expenditure in other countries which also have a health insurance system. It seems that the Canadian rate of growth, as compared to other countries, especially European countries, has increased at a much slower rate. We have based our argument on those elements.

Mr. Herbert: There is no doubt that the federal share did increase in comparison with the participation of the provinces. That is why we had these discussions.

Mr. Bergeron: Mr. Chairman, I would like to give here an additional answer to the question you asked Dr. Elder with regard to colleges. I feel that this Committee should study, or

[Text]

que cette commission devrait se pencher, ou que le gouvernement fédéral devrait se pencher davantage sur un mécanisme de subventions ou d'octrois à des maisons d'enseignement qui sont de type national, comme nous l'avons mentionné tantôt, pour l'optométrie, pour la médecine vétérinaire ou pour la chiropratique. Parce que vous avez dans ce cas-là des professions dont la demande pour les professionnels ne justifie pas l'implantation de plusieurs maisons d'enseignement. A ce moment-là, la seule institution qui existe au Canada, qu'elle soit située en Ontario ou dans d'autres provinces, devient jusqu'à un certain point une institution nationale. Comme elle est, à ce moment-là éloignée des contrôles et des juridictions provinciales, je pense que le fédéral devrait se pencher sur la création d'un mécanisme au moyen duquel il peut garantir une certaine aide financière qui serait peut-être plus facile à donner à partir du fédéral qu'à partir de chacune des neuf autres provinces.

M. Herbert: Mais, Dr Bergeron, si on ne peut pas toucher les maisons d'enseignement, car je ne pense pas qu'on puisse le faire, on peut donner, peut-être, des octrois aux individus?

M. Bergeron: Oui. Enfin, il y a sûrement un mécanisme possible étant donné la dimension nationale de certaines institutions d'enseignement, par contraste avec d'autres qui sont évidemment au niveau de chaque province.

M. Herbert: Merci.

Mr. Blenkarn: I am most interested in your chiropractic college in Toronto. You are telling us there is absolutely no public money in that college, and no subsidy from the Province of Ontario?

Mr. Elder: That is correct.

Mr. Alan Adams, (Dean, C.M.C.C., Canadian Chiropractic Association): That is absolutely true.

Mr. Blenkarn: And you are saying the college operates totally from fees.

Mr. Adams: Approximately 80 to 85 per cent of our budget comes from student fees, which have gone up substantially . . .

Mr. Blenkarn: What are your student fees at the present time?

Mr. Adams: As of this coming fall, tuition is \$2700 per year.

Mr. Blenkarn: How many years are required for a person to . . .

Mr. Adams: This is a four-year professional program after a minimum of two years of university, though in actuality over 75 per cent of our students have a four-year or three-year university degree before they enter the chiropractic college.

Mr. Blenkarn: And the students are paying, starting this fall, \$2700 a year?

Mr. Adams: Yes.

Mr. Blenkarn: Do you have any shortage of students?

Mr. Adams: No. In some areas there are some shortages from the Maritimes, but over-all we do have a fair student pool to pick from. But this is putting a tremendous burden on

[Translation]

that the federal government should study its system of grants to colleges be they national, as we mentioned earlier, in the case of optometry, or also in the case of veterinary colleges or chiropractic. Indeed, the demand in the professions is not sufficient to warrant the establishment of several colleges. So even if the only such existing college in Canada is located in Ontario or in another province, it becomes a national institution. And in that case, it no longer comes under provincial jurisdiction and I feel that the federal should consider an easier way of providing financial assistance directly instead of through the nine other provinces.

Mr. Herbert: But, Dr. Bergeron, if we cannot provide direct financial assistance to these institutions, we could perhaps give grants to the individuals?

Mr. Bergeron: Yes, but there must exist a way in view of the national character of those institutions, in contrast to others which are definitely provincial in nature.

Mr. Herbert: Thank you.

M. Blenkarn: Votre collège de chiropraxie, à Toronto, m'intéresse énormément. Vous nous dites que ni le gouvernement fédéral ni la province de l'Ontario ne le subventionnent?

M. Elder: C'est exact.

M. Alan Adams (doyen, C.M.C.C., Association chiropratique canadienne): C'est tout à fait vrai.

M. Blenkarn: Donc, votre établissement compte uniquement sur les frais de scolarité.

M. Adams: De 80 à 85 p. 100 de notre budget est fondé sur les frais de scolarité des étudiants, qui ont augmenté considérablement . . .

M. Blenkarn: Quels sont ces frais de scolarité?

M. Adams: A partir de cet automne, \$2,700 par an.

M. Blenkarn: Et combien d'années faut-il . . .

M. Adams: Le programme professionnel est d'une durée de quatre ans, après un minimum de deux années d'université, même si, dans la réalité, plus de 75 p. 100 de nos étudiants ont déjà un diplôme de quatre années, ou de trois années, d'université avant de s'inscrire au collège de chiropraxie.

M. Blenkarn: Donc, à compter de cet automne, vos étudiants paieront \$2,700 par an?

M. Adams: C'est cela.

M. Blenkarn: Manquez-vous d'étudiants?

M. Adams: Non. Dans certains domaines, nous avons des pénuries d'étudiants des Maritimes, mais en général, nous pouvons faire un très bon tri. Mais cela impose un gros

[Texte]

the students. We have had a number of excellent students who have had to drop out of school because of financial problems.

Mr. Blenkarn: Do they qualify for the Canada Student Loan Program?

Mr. Adams: Yes, they do, but again, the Canada Student Loan Program does not cover all the expenses, and with the tuition increases going as they are—this \$2700 represents a \$500 increase over the previous year. We project, in our five-year budget, increases of at least \$400 a year on an annual basis over the next five years just to meet our expenses.

• 0935

Mr. Blenkarn: What is the economic breakdown of your students? Are they all from wealthy families?

Mr. Adams: I do not know if we have any exact figures on that. As much as we can ascertain, they come from a diversity of backgrounds. But I think the increases in tuition may create a situation where chiropractic education is available only to those who can afford it.

Mr. Blenkarn: Well, that may be. I was wondering what your breakdown was, though, at the present time. Clearly a \$2,700 fee is significantly higher than the fees at any university. So I was wondering about breakdown of family incomes—the type of thing that would give us some indication of how your student population compared with student populations in the universities from an academic background point of view.

Mr. Adams: I do not think we have any exact figures on what their family incomes are. I would say, as best as we can ascertain, a majority of students come from middle-income families.

Mr. Blenkarn: That is probably true of the universities, though, as well.

Mr. Adams: Yes.

Mr. Blenkarn: What I was wondering was if there was any real variance between the kind of student you had and the kind, say, the University of Toronto School of Medicine might have.

Mr. Adams: As far as we can tell, no. We are actually pulling from the same pool of students. We find that many of our students have applied to a number of professional schools in addition to ours, and from a qualification point of view, we are finding our students are as well qualified as applicants to other professional schools. In addition to the \$2,700, there is approximately \$500 to \$800 in fees for books and supplies they have to purchase each year, and that is going up also.

Mr. Blenkarn: Of course. The point of the matter, though, is that your college operates essentially on student fees. What other source of income would you have?

Mr. Adams: The other source of income is we levy fees on the members of the profession, which also has gone up substantially. At one time that made up a fair amount of our

[Traduction]

fardeau aux étudiants. En effet, un certain nombre d'excellents étudiants ont dû abandonner leurs études en raison de difficultés financières.

M. Blenkarn: Sont-ils admissibles au programme canadien de prêts aux étudiants?

M. Adams: Oui, mais ce programme ne couvre pas toutes les dépenses, et nos frais de scolarité... vous savez, ces \$2,700 représentent une augmentation de \$500 comparativement à l'année dernière. Nous prévoyons dans notre budget quinquennal des augmentations d'au moins \$400 par année annuellement au cours des cinq prochaines années simplement pour couvrir nos dépenses.

M. Blenkarn: De quelle catégorie proviennent vos étudiants? De familles riches?

M. Adams: Je ne sais pas si nous avons des chiffres exacts à ce sujet, mais d'après ce que nous pouvons comprendre, ils proviennent de différents milieux. L'augmentation des frais de scolarité créera peut-être une situation où l'étude de la chiropraxie sera seulement possible pour ceux qui en ont les moyens.

M. Blenkarn: Sans doute. Je me demandais de quels milieux vos élèves provenaient, car ces frais de scolarité de \$2,700 sont beaucoup plus importants que ceux des universités. J'essayais par conséquent de voir de quels milieux vos étudiants proviennent afin de les comparer avec les étudiants des universités.

M. Adams: Je ne crois pas que nous ayons des chiffres précis sur le revenu des familles de nos étudiants. Tout ce que je peux dire c'est que d'après ce que nous croyons comprendre, la majorité de nos étudiants proviennent de la classe moyenne.

M. Blenkarn: C'est sans doute le cas pour les universités également.

M. Adams: Oui.

M. Blenkarn: Est-ce que vous attirez d'autres étudiants que l'école de médecine de l'Université de Toronto par exemple?

M. Adams: Pas d'après ce que nous pouvons comprendre. En fait, nos élèves proviennent des mêmes milieux. Nous savons que beaucoup de nos étudiants présentent également des demandes à d'autres écoles professionnelles et en ce qui concerne leur qualification, nous nous rendons compte que les élèves qui essaient d'entrer dans notre école sont tout aussi qualifiés que ceux qui veulent entrer dans d'autres écoles. En plus de ces frais de scolarité de \$2,700, il faut encore tenir compte de \$500 à \$800 pour les livres et les fournitures, et ces frais augmentent chaque année.

M. Blenkarn: Évidemment. Le fait est cependant que votre collège dépend essentiellement des frais de scolarité. Quelle est votre autre source de revenus?

M. Adams: Nous prélevons également des frais d'adhésion auprès des membres de la profession, frais qui ont augmenté considérablement. À une certaine époque, ces cotisations

[Text]

budget. Today less than 10 per cent of our budget comes from membership fees, which are required in some provinces and which are levied against the members. Also, we have applied to charitable foundations and we have received a very small amount of funding. The rest is voluntary donations by the profession and private persons.

But our budget is increasing substantially each year as we are increasing our educational requirements and meeting the standards of accreditation. This particular year our budget is approximately \$3 million, with an anticipated budget in five years of close to \$5 million.

Mr. Blenkarn: When you say your student fees represent 85 per cent, then can I take the ballpark figure that it is costing you somewhere around \$3,500 per student to educate the student?

Mr. Adams: That is about right.

Mr. Blenkarn: In addition, the student buys his own equipment, books, and so on.

Mr. Adams: Yes.

Mr. Blenkarn: He pays his own board.

Mr. Adams: That is correct.

Mr. Blenkarn: Is running a chiropractic school—how would it compare with other professional schools; a dentistry school, for example?

Mr. Adams: I think it is quite similar in its administrative and fiscal make-up. We are a nonprofit educational institution. We have to rely on student funding or other funding we can get to continue to grow. We find in discussion and dialogue with other professional schools that we have similar problems and concerns and a similar structure in our approaches to management of the institution.

Mr. Blenkarn: What about capital? Who built the school in the first place?

Mr. Adams: The school was built and paid for by the profession.

Mr. Blenkarn: By levies against the profession—membership fees and so on?

Mr. Adams: Yes, as well as mortgaging the building and borrowing money and fund-raising activities.

• 0940

Mr. Blenkarn: So the building was totally constructed with private money raised from the profession.

Mr. Adams: Yes.

Mr. Blenkarn: And the capital cost of the building, the equipment that is in the building, aside from the equipment students use, is raised from the profession.

Mr. Adams: Yes, that is correct.

[Translation]

représentaient une partie importante de notre budget, mais à l'heure actuelle elles ne représentent plus que 10 p. 100. Ces cotisations sont obligatoires dans certaines provinces. Nous avons également présenté des demandes aux organisations charitables dont nous avons reçu quelques fonds, en fait très peu. Le reste de notre budget provient de dons de membres de la profession ainsi que d'autres personnes.

Notre budget augmente considérablement à chaque année et reflète nos besoins croissants en matière d'enseignement et d'accréditation. Cette année, notre budget est d'environ 3 millions de dollars et nous prévoyons qu'il sera de 5 millions de dollars dans cinq ans.

M. Blenkarn: Quand vous nous dites que les frais de scolarité représentent 85 p. 100, dois-je alors comprendre qu'il en coûte environ \$3,500 pour former un étudiant?

M. Adams: C'est exact.

M. Blenkarn: En plus de quoi l'élève doit acheter son propre équipement, ses livres etc.

M. Adams: Oui.

M. Blenkarn: Il doit payer sa pension.

M. Adams: Oui.

M. Blenkarn: L'administration d'une école de chiropraxie est-elle différente de celle d'autres écoles professionnelles, une école de dentisterie par exemple?

M. Adams: Non, je crois que du point de vue administratif et fiscal les choses sont assez semblables. Nous sommes une institution d'enseignement sans but lucratif. Nos fonds proviennent des frais de scolarité ainsi que d'autres financements. Lorsque nous discutons avec les représentants d'autres écoles professionnelles, nous nous rendons compte que nos problèmes et nos préoccupations sont semblables et que nous procédons à peu près de la même façon pour ce qui est de l'administration des institutions.

M. Blenkarn: Et les frais d'immobilisation? Qui a construit l'école?

M. Adams: La profession.

M. Blenkarn: Grâce aux cotisations professionnelles, etc.?

M. Adams: Oui, et nous avons également hypothéqué le bâtiment; nous avons emprunté de l'argent et nous avons lancé des campagnes de souscription.

M. Blenkarn: Ainsi donc, l'édifice a été construit entièrement grâce à des contributions privées de membres de la profession.

M. Adams: Oui.

M. Blenkarn: Ainsi le capital ainsi que l'équipement qui se trouve dans l'édifice, sans compter l'équipement dont se servent les étudiants, proviennent de contributions des membres de la profession.

M. Adams: Oui, c'est exact.

[Texte]

Mr. Blenkarn: How much of your budget presently goes to capital?

Mr. Adams: Approximately \$500,000 per year.

Mr. Blenkarn: So that even some of the student fees might be described as capital, or certainly all the levy that comes from the profession goes to capital.

Mr. Adams: Yes.

Mr. Blenkarn: Can I move on to a second subject? You said that there are five provinces in Canada that, in some fashion, treat chiropractic service as an insured service. Can you maybe give us a rough idea now, then supply us with a table on it, of what in each province is the level of chiropractic insured service and to what extent the insurance provided through medicare represents all or part of your fees and, if it does not represent all of your fees, how you collect the balance?

Mr. Elder: If I may, and again these are rough figures, I will start with the west coast and just work through.

In British Columbia, a limited number of visits, approximately 12 per person, are paid for, to the chiropractor, at the rate of approximately \$8.50 per visit. When the funds for this benefit package are used up by the patient in a year the doctor may then charge whatever fee he wishes to the patient, but he cannot balance bill or put a surcharge on his treatment until the medicare services are exhausted.

Mr. Blenkarn: I gather, then, that in British Columbia a person can go to the chiropractor 12 times in a year and you get \$8.50 a visit. From then on, the patient pays directly himself.

Mr. Elder: He pays directly himself, and that fee may rise to anywhere between \$10 and \$15 per visit.

Mr. Blenkarn: I see, but if you collect from medicare you cannot collect from the patient on top?

Mr. Elder: You cannot collect from the patient until the medicare benefits are exhausted.

In Alberta, there is an approximately \$360 per family utilization, paid for at a rate of \$9.60 per visit, which is a portion of what our fee is in the schedule. The government does not pay the full fee schedule in Alberta, they consider us to be a partially insured service. Therefore, we have the right to collect from the patient the balance of our fee, which runs approximately \$5 to \$7 over and above what is paid for by . . .

Mr. Blenkarn: How do you collect that, Dr. Elder? When the patient comes in do you say, "Give me my \$7 and I will bill medicare for the \$9.60"?

Mr. Elder: That is it, yeas.

Mr. Blenkarn: So you collect it up front.

Mr. Elder: Preferably, the way it is run, it is collected after the service is rendered, not before. There is a standing rule within our profession that people under 16 are not charged, people over 65 are not charged, people on welfare who have no coverage for chiropractic services in the province over and

[Traduction]

M. Blenkarn: Quelle est la proportion de votre budget actuel, qui est consacrée aux frais d'immobilisation?

M. Adams: environ \$500,000 par année.

M. Blenkarn: Ainsi donc une partie des frais de scolarité peuvent être considérés comme du capital d'immobilisation et certainement toutes les cotisations des membres.

M. Adams: Oui.

M. Blenkarn: Pourrais-je passer à une autre question. Vous avez dit que dans cinq provinces du Canada, la chiropractie est considérée comme un service assuré. Pourriez-vous nous indiquer pour chaque province, dans un tableau peut-être, quel est le niveau des soins de chiropractie assurés et dans quelle mesure l'assurance médicale couvre la totalité ou une partie de vos honoraires. Pouvez-vous nous dire également comment vous procédez pour percevoir la différence?

M. Elder: Je peux vous donner des chiffres approximatifs; je commence par la côte ouest.

En Colombie-Britannique, la loi prévoit que chaque patient aura droit à un nombre limité de visites au chiropracteur, environ 12 par année, au taux de \$8.50 par visite. Passé ce nombre de visites, le médecin fixe lui-même ses honoraires; cependant, avant cette limite, il ne peut imposer de facturation supplémentaire.

M. Blenkarn: Je suppose alors qu'en Colombie-Britannique, les patients peuvent se rendre chez le chiropracteur 12 fois par année, et que vous obtenez \$8.50 par visite. Par la suite, c'est le patient qui vous paye directement.

M. Elder: Oui, et les honoraires sont alors de \$10 à \$15 la visite.

M. Blenkarn: Mais quand vous êtes remboursés par l'assurance-médicale, vous ne pouvez exiger de facturation supplémentaire du patient?

M. Elder: Non, nous ne pouvions exiger d'honoraires du patient que lorsque celui-ci a épuisé les visites permises par l'assurance-maladie.

En Alberta, une somme de \$360 par famille est prévue, au taux de \$9.60 par visite. Le gouvernement, qui considère la chiropraxie comme un service partiellement assuré, ne paye pas la totalité des honoraires. Dans cette province donc, nous pouvons percevoir des patients la différence entre nos honoraires et la somme assurée, qui s'élève à \$5 ou \$7 environ.

M. Blenkarn: Et comment procédez-vous pour vous faire payer? Exigez-vous la différence du patient? Est-ce que vous lui dites: «versez-moi \$7 et je soumettrai la facture de \$9.60 à l'assurance-médicale?»

M. Elder: Précisément.

M. Blenkarn: Ainsi donc, vous vous faites payer au moment de la visite.

M. Elder: De préférence après et non avant. D'après les règles de notre profession, les personnes de moins de 16 ans, ou de plus de 65 ans ne doivent pas payer; les assistés sociaux qui ne sont pas couverts pour les soins de chiropractie dans la province, ne payent pas non plus. La milice, qui n'a pas le droit

[Text]

above medicare are not charged. Our Canadian militia, who do not have the right to seek our services in this country, are not charged. So there is a great area of people that we, as a profession, do subsidize, from the standpoint that we do not collect our full fee from them.

• 0945

In Saskatchewan, the chiropractic profession is not granted the same rights as the medical profession. They are not allowed to mode III bill. In other words, in Saskatchewan the public has complete coverage for all diagnostic and treatment services rendered by a chiropractor and the chiropractor may, if he chooses, opt out of the plan. At this point, he would collect his whole fee from the patient and the patient would then be reimbursed directly by the government for that portion that would have been paid to the doctor had he been practising in the plan. Medicine is allowed, in the Province of Saskatchewan to choose to bill their more affluent patients and not to bill their, say, average patient on a day-to-day, service-by-service visit, which this service . . .

Mr. Blenkarn: So you can opt out and you can opt in—you can be opted out for Thacker and opted in for Blink.

Mr. Elder: This is medical practice. The chiropractor is not allowed to do that.

Mr. Blenkarn: Oh, I see.

Mr. Elder: He must opt out for a whole year and he must give notification. If he opts out he cannot say, "My gosh, I need some money this week, my patients do not like this service, I have to opt in again tomorrow." He cannot do that . . .

Mr. Blenkarn: I see.

Mr. Elder: . . . He is out for a term.

The same system of opting in and out holds true in Manitoba. Manitoba's is the lowest reimbursed fee schedule that we have in the country, they are running roughly \$7 under their new fee schedule. This gives them a fee increase from pre-medicare years of approximately \$1.50 over the last 15 years. They are not allowed to opt out. I may be a bit off here, but I am sure that no radiographic or diagnostic services are paid for in Manitoba, and there is a limitation on the number of services per year. Once that limitation is reached, I am not sure whether the chiropractic physician may charge over and above the medicare fee. I think he is still stuck with that. He may opt out also, in Manitoba. If he does so, he must give the government three months' notice and I think, again, then he would be out for a calendar year before he would be allowed to opt back in.

In Ontario, the situation is similar to that in Alberta, where there is a package limitation on services and the doctor may choose to balance bill his patient while, at the same time, collecting part of his fee from the provincial health scheme.

[Translation]

de se prévaloir de notre service au Canada, ne paye pas non plus. Il y a donc par conséquent, beaucoup de personnes que nous subventionnons.

En Saskatchewan, les chiropracteurs n'ont pas les mêmes droits que les médecins et ils n'ont pas droit aux honoraires de type III. En d'autres termes en Saskatchewan l'assurance couvre les services diagnostics et le traitement des chiropracteurs. Ceux-ci peuvent également se désaffilier du régime. Dans un tel cas, les honoraires lui sont versés directement par le patient qui sera remboursé directement par le gouvernement, du moins pour la partie des honoraires qui auraient été versés aux médecins s'ils étaient affiliés au régime. Les médecins de la province de la Saskatchewan peuvent choisir de facturer leurs patients plus influents pour les visites.

M. Blenkarn: Ainsi donc on peut se désaffilier et se réaffilier pour un oui pour un non.

M. Elder: Oui, pour les médecins, mais ce n'est pas la même chose pour les chiropracteurs.

M. Blenkarn: Je vois.

M. Elder: Il peut se désaffilier, mais pour toute l'année et il doit indiquer son intention. Il ne peut dire par exemple «J'ai besoin d'argent cette semaine et je vais me réaffilier demain.» Ce n'est pas comme cela que cela marche.

M. Blenkarn: Je vois.

M. Elder: Cela marche par période.

Le même système d'affiliation et de désaffiliation est valable pour le Manitoba. C'est dans cette province que le remboursement des honoraires est le plus bas, soit environ \$7 de moins que le nouveau barème. Si l'on tient compte de l'augmentation au cours des 15 dernières années, depuis l'époque où l'assurance médicale n'était pas encore en vigueur, il s'agit d'une augmentation de \$1.50. Les chiropraticiens ne peuvent pas se désaffilier du régime dans cette province. Je m'écarte un peu de mon sujet, mais je puis vous assurer qu'aucun service de diagnostic ni de radiographie n'est couvert au Manitoba et il y a une limite aux services dont on peut bénéficier par année. Je ne sais pas si une fois cette limite atteinte le chiropracteur peut demander des honoraires qui sont supérieurs aux taux prévus par l'assurance-maladie. Je crois qu'il doit encore s'y tenir. Il peut évidemment se désaffilier ce qui nécessite un pré-avis de trois mois du chiropracteur au gouvernement et il faudra qu'il attende un an avant de pouvoir se réaffilier dans un tel cas.

En Ontario, la situation est semblable à celle de l'Alberta où l'on établit un plafond quant au nombre de services. Le chiropracteur peut obtenir un remboursement d'une partie de ses honoraires du régime d'assurance-maladie provinciale et facturer au patient la différence.

[Texte]

In Quebec, there is no coverage for chiropractic services, either by medicare or by workers' compensation. It is the only province that does not have either one or the other service provided.

In New Brunswick, Nova Scotia and Prince Edward Island, there is no medicare coverage but there is workers' compensation coverage.

In Newfoundland right now, for the first time since we have had our national body, we have four practitioners practising. There is no act or society per se developed there, because there has never been a demand for it, so we have an area where services are being provided in Canada in an unlicensed manner.

There is no medicare coverage provided for chiropractic care in the systems set up in the Yukon and in the Northwest Territories.

Mr. Blenkarn: Thank you very much, Dr. Elder.

The Chairman: Mr. Weatherhead, do you have any questions?

Mr. Weatherhead: No questions.

The Chairman: Did you have something further you wished to say?

Mr. Elder: Could I just say one thing to Mr. Herbert? When you talk about imposing and implementing, I think there are methods by which the federal committees may redistribute the authority of funding, especially when we look at what is happening in Alberta today, where there is an ongoing discussion over whether or not federal funds will be applied in a province that chooses to ignore the guidelines of universality and surcharging. I do feel that there is an area where you can, if you wish, impose certain restrictions or conditions upon the utilization of federal funds.

Mr. Herbert: In response, Dr. Elder, we use that fairly strong term because, obviously, it is most desirable that we reach some mutually acceptable agreement with the provinces; that would be the objective. Personally, I do not kid myself that we are going to be able to impose any conditions. However, I do say that when you suggest that chiropractic services be included in the national coverage, while we might get agreement that they be written in, that would not impose on any one province the financing of that service.

Mr. Elder: Yes.

Mr. Herbert: That is the difficulty we face. You have said yourself that you see this as a provincial jurisdiction. The same applies to postsecondary education. We can possibly reach an agreement with all the provinces on some national goals, but not on the degree to which the province finances the services. To be practical, it is very unlikely that we are going to be able to do just that. Even if we said, Well, if you do not agree to these conditions, then we will cut off the funding, it must be remembered as you are well aware of what happened here in Quebec years ago as far as university funding was concerned. So we have to be practical too and look at what is possible. Thank you.

[Traduction]

Au Québec, les services de chiropractie ne sont pas couverts par l'assurance médicale ni par la Commission des accidents de travail. C'est la seule province dans ce cas.

Au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à l'Île du Prince-Édouard, les honoraires du chiropracteur ne sont pas couverts par l'assurance médicale, mais par la Commission des accidents de travail.

A Terre-Neuve, à l'heure actuelle, pour la première fois depuis que nous avons un organisme national, quatre chiropracteurs exercent dans cette province. Aucune loi n'a été adoptée et il n'y a pas de société de chiropractie à Terre-Neuve, car le besoin ne s'en est jamais fait sentir.

Dans les régimes du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, les services de chiropractie ne relèvent pas de l'Assurance médicale.

M. Blenkarn: Merci, docteur Alder.

Le président: Monsieur Weatherhead voulez-vous poser des questions.

M. Weatherhead: Non.

Le président: Voudriez-vous ajouter quelque chose?

M. Elder: Oui, j'aimerais signaler quelque chose à M. Herbert. Lorsque vous parlez d'imposer et d'appliquer il y a des méthodes qui peuvent permettre aux comités fédéraux de répartir les pouvoirs de financement. Je pense particulièrement au cas de l'Alberta où à l'heure actuelle il y a des discussions incessantes qui ont lieu afin de savoir si les fonds fédéraux seront donnés dans une province qui décide d'ignorer les critères d'universalité et de surfacturation. J'estime qu'il s'agit-là d'un domaine où vous pouvez imposer certaines restrictions et conditions quant à l'utilisation des fonds fédéraux.

M. Herbert: En réponse à ce que vous venez de me dire, monsieur Elder, si nous nous exprimons de cette façon c'est parce que nous pensons qu'il est extrêmement souhaitable d'en arriver à une entente mutuellement acceptable avec les provinces. C'est notre objectif. Je doute vraiment que nous puissions imposer des conditions. Toutefois, pour ce qui est d'inclure les soins de chiropraxie dans le régime national, nous pourrions peut-être obtenir un accord là-dessus. Mais je ne pense pas que nous puissions imposer à aucune province de financer ce service.

M. Elder: Je vois.

M. Herbert: C'est le problème auquel nous faisons face. Vous avez dit vous-même que c'était un domaine qui relevait des provinces. Cela vaut également pour l'enseignement post-secondaire. Nous pouvons nous mettre d'accord avec toutes les provinces sur certains objectifs nationaux, mais non sur le pourcentage du financement qui doivent assurer les provinces. Il est même fort peu probable que nous réussissions à le faire. Même si nous disions: «eh bien, si vous n'êtes pas d'accord avec ces conditions nous mettons fin au financement», ça ne réglerait pas le problème. Songez à ce qui s'est passé ici au Québec il y a quelques années au niveau du financement des universités. Nous devons donc être pratiques et n'envisager que ce qui est possible. Merci.

[Text]

Mr. Elder: Thank you.

[Translation]

M. Elder: Merci.

• 0950

Le président: Si je peux ajouter quelque chose à ce propos parce que le Dr. Bergeron en a parlé aussi, et c'est—un peu la frustration du système. Je n'aime pas le mot «frustration», mais au point de vue fédéral on peut discuter avec vous de certaines lacunes dans le système d'assurance-santé, cependant quant aux principes d'universalité de la transférabilité, les principes très généraux de la Loi sur l'assurance-santé... les mots ont été écrits en termes très généraux et très flexibles pour ne pas trop empiéter sur les juridictions des provinces. Car, en 1965-1966, quand cette loi-là a été votée par le Parlement fédéral elle a été écrite en des termes très généraux justement pour s'assurer qu'elle soit assez flexible pour que les provinces puissent y entrer. Comme M. Herbert l'a dit, il est vrai qu'il y a un processus dans la Loi par l'entremise duquel le gouvernement fédéral pourrait dire aux provinces: vous ne suivez pas certaines choses parce que vous ne donnez pas le service de la chiropractie—ou d'autres services—et la notion d'universalité n'est pas vraiment respectée. Mais le processus pour passer à travers ça est très lent; le gouvernement fédéral ne l'a jamais essayé encore, mais peut-être qu'il va falloir le faire un moment donné. Ce serait bataille probablement dure, très difficile pour arriver, par ce processus-là, à prouver à une province qu'elle ne respecte pas le principe d'universalité. Peut-être qu'il faudrait que la Loi sur l'assurance-santé soit changée. Si on la change pour la rendre plus détaillée, et beaucoup plus conditionnelle en détails, encore là on va avoir une bataille. On n'a pas nécessairement peur des batailles mais il y a une limite pour essayer de faire fonctionner un système par bataille. C'est justement un des problèmes sérieux dont le Parlement a été saisi depuis surtout deux ans parce que depuis le système de financement global, Block Funding, ces questions-là sont devenues beaucoup plus brûlantes parce que maintenant il y a moins de conditions. Avant ça, les provinces envoyaient une réclamation à Ottawa et puis Ottawa payait ou ne payait pas. Il y avait une certaine pression morale lorsque la réclamation venait. Présentement il n'y a plus de cette pression morale-là et c'est justement un des dilemmes dans lequel on est. Jusqu'à quel point on peut essayer de faire fonctionner un système national en respectant les juridictions des provinces? Ce n'est pas facile, mais il va falloir que l'on essaie de réconcilier ces différences-là.

M. Bergeron: Monsieur le président, je pense que quant à ce qui touche la couverture des soins de chiropratique et qui pourrait être recommandé ou suggéré par le gouvernement fédéral, à ce moment-là, le fédéral ne trouverait pas une oreille négative au niveau du gouvernement québécois, parce que déjà ce gouvernement dans son manifeste électoral de 1976 promettait la couverture des soins de chiropratique dans le régime d'assurance-maladie. Il y a actuellement un processus de négociation en marche et je pense que si le fédéral voulait bouger dans ce sens, il ne ferait que hâter la réalisation de ce qui est, dans le moment, en voie de se préparer.

The Chairman: I would like to come back for a moment to the frustration inherent to the system, which Dr. Bergeron mentioned earlier. I do not like the word "frustration", very much. However, we can give you the federal point on some of the gaps or faults of Medicare; but as for the standardized principles of transfer payments, the very generous principles of the health insurance legislation... The provisions were worded in very general and flexible terms so as to not encroach on provincial jurisdiction. Indeed, when this legislation was passed by federal Parliament in 1965-1966, it was worded in very general terms to ensure sufficient flexibility to allow the provinces to participate. And as Mr. Herbert has said, it is true that there is a legal process by which the federal government could tell the provinces: "you are not following some conditions, since you are not providing chiropractic services—or other services the concept of a standardized system is not really being observed". But the process is very slow; the federal government has not yet tried it, but it might move to do it at some point. It will probably be a very long and hard fight to prove that a province is not respecting this principle of a standardized system. The health insurance legislation might have to change. But if we make it more specific and add more conditions, we will have another fight on our hands. We do not really fear those fights, but there is a limit in trying to operate in a system through fighting. That is one of the serious problems that Parliament has been faced with over the past two years. Indeed, since the introduction of the block funding system, these questions have become much more controversial because there are less conditions attached. Before that time, the provinces would send a claim to Ottawa and Ottawa would decide either to pay or not. There existed a certain moral pressure when those claims came and this is no longer the case. But it is precisely one of the dilemmas we are facing: up to what point do we have to try to administer a national system while respecting the jurisdiction of the provinces? It is not easy, but we will have to reconcile those differences.

Dr. Bergeron: Mr. Chairman, as regards the coverage of chiropractic services, which the federal government could recommend or suggest, I doubt that the federal authorities would find the Quebec government unreceptive in that area because in its 1976 electoral campaign it promised coverage for such services under the Medicare system. Negotiations are currently underway and I think if the federal government were to move a little bit in this direction, it would only accelerate the implementation of what is already being prepared.

[Texte]

• 0955

Le président: Mais on n'a pas des batailles constitutionnelles seulement avec le Québec.

M. Bergeron: Non, non, d'accord. Maintenant, le Québec défraie déjà, avec l'aide du fédéral, des milliers de dollars annuellement pour des soins que nous, nous appelons chiropratiques, puisque ce sont des manipulations vertébrales qui sont effectuées par des médecins. Quand on regarde le rapport de la Régie de l'assurance-maladie des années 1971 à 1975, on constate que la croissance de l'application des thérapies manipulatoires par les médecins a augmenté de plus de 700 p. 100 au Québec, ce qui a fait de cet acte thérapeutique particulier celui qui a connu le plus haut taux de croissance. Il est actuellement rémunéré probablement à environ 50 p. 100 par l'argent du fédéral.

Le président: Tout simplement parce que ce sont des médecins?

M. Bergeron: Tout simplement parce que ce sont des médecins et qu'ils peuvent, comme médecins, pratiquer tous les actes à l'intérieur de la médecine.

Le président: Très bien. Merci beaucoup de votre mémoire, docteur Bergeron. Je veux remercier, au nom de tous les députés, l'Association chiropratique canadienne d'être venue devant nous aujourd'hui. Votre mémoire est certainement une contribution valable à nos délibérations. Merci beaucoup.

M. Bergeron: Merci.

Le président: Je demanderais maintenant aux représentants de la Fédération des associations des professeurs des universités du Québec de bien vouloir venir à la table des témoins.

La Fédération est représentée par son vice-président, M. Pierre Bélanger, qui est accompagné de M. Gaétan Lévesque, économiste de la Fédération. Nous n'avons pas reçu de mémoire écrit de vous. Alors, vous allez nous faire une présentation orale et nous procéderons ensuite aux questions.

M. Pierre Bélanger (vice-président, Fédération des associations des professeurs des universités du Québec): Monsieur le président, malheureusement, on nous a demandé de comparaître il ya seulement une semaine, c'est-à-dire le 1^{er} juin. On désirait cependant faire un mémoire quand même dans le court délai qui nous a été accordé. Malheureusement, la présidente de la Fédération a été retenue en Europe plus longtemps que prévu et le directeur général a été, lui, retenu à Montreal pour cause de décès dans sa famille, de sorte que nous nous substituons à eux pour vous présenter un mémoire ce matin. Nous avons, même sans texte écrit, désiré nous présenter pour montrer l'intérêt que nous portons au travail de votre groupe de travail. Nous vous ferons parvenir un mémoire dans les prochaines semaines, très prochainement. Déjà, M. Lévesque a écrit un mémoire préliminaire que nous devons voir à l'exécutif et que nous vous ferons parvenir très prochainement.

Nous pouvons cependant vous indiquer les lignes, les principes de base sur lesquels notre mémoire sera fondé. Vous vous en doutez sûrement, il est clair que nous n'accepterons pas une

[Traduction]

The Chairman: But we do not have constitutional battles only with Québec.

Mr. Bergeron: No, no, quite right. Now, Quebec is already paying with the aid of the federal government, thousands of dollars each year for care which we call chiropractic care, since this care consists of vertebral manipulations done by doctors. Looking at the report of the Régie de l'assurance-maladie for the period 1971-75, one notes that the use of this type of manipulation therapy by doctors has increased by more than 700 per cent in Quebec, which gives this particular therapeutic act the highest growth rate. About 50 per cent of the cost is probably paid with federal money.

The Chairman: Simply because it is done by doctors?

Mr. Bergeron: Simply because it is done by doctors and they, as doctors, can use any practice falling within the framework of medicine.

The Chairman: Fair enough. Thank you very much for your brief, Dr. Bergeron. On behalf of all the members, I should like to thank the Canadian Chiropractic Association for having appeared before us today. Your submission is certainly a valuable contribution to our deliberations. Thank you very much.

Mr. Bergeron: Thank you.

The Chairman: I would now ask the representative of the La Fédération des associations des professeurs des universités du Québec to come forward.

The Fédération is represented by its Vice-President, Mr. Pierre Bélanger, who is accompanied by Mr. Gaétan Lévesque, the association's economist. We have not received a written brief from you. I gather therefore that you will be making an oral presentation, following which we will move on to questions.

Mr. Pierre Bélanger (Vice-President, Fédération des Associations des professeurs des universités du Québec): Mr. Chairman, unfortunately we were only asked to appear one week ago, on June 1. We did, however, want to prepare a submission in the brief time available to us. Unfortunately, the President of the Fédération has been held up in Europe longer than he had expected, and the Director General had to remain in Montreal because of a death in his family. We are, therefore, replacing them to submit our brief to you this morning. Although we have no written text, we did want to appear in order to show our interest in the work of your task force. We will be submitting a brief within the next few weeks. Mr. Lévesque has already written a draft brief which we will be studying in the Executive Committee and which we will send to you very soon.

However, we can already give you an outline, of the basic principles on which our submission will be based as you probably expect, we certainly would not accept a decrease in

[Text]

baisse des budgets alloués à l'éducation supérieure. Nous allons, au contraire, défendre un financement même accéléré dans l'enseignement supérieur. Notre position peut paraître illogique dans la conjoncture actuelle. Pour nous elle est très logique et nous croyons que les analyses qui, actuellement ont été faites, ne vont pas jusqu'au fond des choses.

• 1000

Nous nous expliquons. Par exemple, Mme Bégin affirme qu'il n'y aura pas de coupure au plein de la santé. Mais par contre, on affirme qu'il y aura des coupures au niveau de l'éducation. Nous croyons qu'il y a une relation entre santé et éducation. On sait qu'une personne éduquée coûte moins cher au plan de la santé. Au niveau de la «crème» une personne éduquée coûte également moins cher à l'État. Nous croyons que dans une perspective à long terme, il serait très mal venu... et on voit à courte vue cette politique de coupures budgétaires autant au plan provincial au fédéral d'ailleurs... Nous avons produit un document contre les coupures de M. Parizeau à Québec. Nous croyons qu'il s'agit là d'une politique à très courte vue économique et qui ne tient pas du tout compte des relations qui peuvent exister entre l'éducation et les diverses composantes du niveau de vie, de la santé etc., qui à long terme, dans le fond, rapportent à l'État, au lieu de coûter. Et nous croyons que c'est un investissement. Nous croyons que nous sommes dans une conjoncture économique... On a remis en question les taux de natalité... Je pense que là-dessus les démographes ne s'entendent pas. Est-ce qu'il y a réellement baisse de la natalité? Est-ce qu'il n'y a pas un accroissement qui s'en vient? Ce que nous savons cependant, c'est qu'en 1990, il va y avoir une pénurie de main-d'œuvre spécialisée. Si on examine le cycle de la formation d'une main-d'œuvre spécialisée, nous croyons, nous, que ce n'est pas le temps de couper dans l'investissement en matière d'éducation, au contraire, il faut investir parce que nous allons devoir importer une main-d'œuvre spécialisée dans les années 1990, effectivement. Nous croyons que ce n'est pas le temps de couper dans l'investissement en matière d'éducation. Au contraire, il faut investir parce que nous allons devoir importer une main-d'œuvre spécialisée au cours des années 1990, effectivement.

Ainsi nous allons prétendre, dans notre mémoire, même si ça peut paraître contradictoire, qu'actuellement il y a intérêt et urgence, et pour le Québec et pour Ottawa, d'investir dans l'éducation supérieure. C'est à peu près cela, dans les grandes lignes; il y aura des statistiques qui viendront appuyer cette position-là, et que je ne veux pas dévoiler ce matin. Mais c'est à peu près l'essentiel des principes du mémoire que nous allons vous présenter.

Le président: Je vous remercie, monsieur Bélanger. Je suis sûr que même si vous n'avez pas de mémoire écrit à nous présenter, nous serons prêts à le recevoir dès qu'il sera prêt. Nous avons essayé, quand même, dans la planification de nos audiences, d'avoir des témoignages équilibrés. C'est dans ce sens-là que nous avons voulu vous entendre quand même, avec un préavis qui était court, nous l'admettons.

Je pourrais peut-être vous expliquer que la raison pour laquelle nous n'avons pas eu beaucoup de temps, c'est qu'il y a

[Translation]

the budget allocated to higher education. On the contrary, we will defend accelerated financing for higher education. Our position may seem somewhat illogical in the current economic context, but for us it is very logical and we believe that the analyses which have been done have not gone sufficiently to the heart of the matter.

Let me explain. For example, Miss Bégin has stated that there will be no cuts in the health sector. But on the contrary, it has been stated that there will be cuts in education. We believe that there is a link between health and education. We know for a fact that an educated person costs less for a health point of view. At the elite level, an educated person also costs the State less. We believe that, in the long run, it would not be very advisable... and this policy of budgetary restrictions can be seen in the short term both at the federal and the provincial level. We have produced a document opposing the cuts Mr. Parizeau would like to have in Quebec. We believe that, from an economic point of view, that is a very short-sighted policy which takes no account at all of the links which may exist between education and their various components of living standards, health standards, etc., which, in the long run, bring money to the State instead of costing money. And we believe that it is an investment. We believe that we are in an economic situation... The birth rate has been questioned... I think that the demographers do not agree on this. Has there really been a reduction in births? Is there not an increase on the way? We do know, however, that there will be a shortage of skilled workers in 1990. Looking at the training cycle of a skilled worker, we believe that this is not the time to cut investment in education; on the contrary, we must invest because we are going to have to import skilled labour in the 1990s.

So in our brief we are going to show, even if it seems contradictory, that it is important and urgent for Quebec and for Ottawa to invest in higher education. That is what we are going to say and we will supply statistics which will prove what we are saying and which I do not want to divulge this morning. This is mainly what we are going to say in our brief that we will submit to you.

The Chairman: I thank you Mr. Belanger. We will be pleased to receive your brief as soon as it will be ready. In planning our meetings we tried to have balanced statements. That is why we wanted to hear you today although we did not leave you much time to prepare.

Maybe I could try to explain why we did not have more time for reasons completely out of our control. The federal govern-

[Texte]

une certaine contrainte de temps, qui est hors du contrôle de tout le monde. Le gouvernement fédéral et les provinces ont décidé qu'ils allaient négocier de nouveaux accords fiscaux à l'automne en vue d'essayer d'avoir une nouvelle entente pour le 1^{er} avril 1982.

Si nous voulons alors, comme groupe de parlementaires qui ne feront pas partie des négociations comme telles, car nous ne sommes pas des négociateurs... si nous voulons étudier ces questions-là et faire des recommandations au gouvernement fédéral dans le but d'influencer sa position ou ses approches à les négociations, il nous fallait agir assez vite pour lui donner un rapport aussi tôt que possible dans l'été.

Nous avons décidé de voyager dans toutes les provinces et territoires pour essayer d'avoir les vues des gouvernements provinciaux que nous avons réussi de rencontrer dans chaque capitale, et pour essayer de donner l'occasion aussi aux groupes régionaux et provinciaux de venir nous parler. Alors, je voulais tout simplement expliquer la raison pour laquelle on fait les choses un plus vite.

J'aimerais vous poser une question qui préoccupe plusieurs parlementaires fédéraux relativement à toute cette question du financement de l'éducation postsecondaire. Présentement, lorsque des fonds sont transférés du gouvernement fédéral aux provinces, dans tous les cas à l'exception de la péréquation qui est inconditionnelle... et cela se comprend, parce que la péréquation, si on veut vraiment la respecter, il faut qu'elle soit inconditionnelle, sans condition... mais dans tous les autres cas, à l'exception de celle-là et de l'éducation postsecondaire, il y a une loi fédérale qui indique certaines conditions et certains objectifs nationaux du gouvernement fédéral et, on l'espère, des provinces. Celles-ci peuvent accepter ou rejeter ces statuts fédéraux. Maintenant, jusqu'à maintenant, dans le cas de l'assurance-santé et de l'assurance-hospitalisation, les provinces, même si cela a été difficile au début, acceptent maintenant fondamentalement les objectifs que ces deux statuts indiquent. Il y a d'autres transferts fiscaux qui se font par des ententes entre les deux niveaux de gouvernement, mais il y a toujours un morceau de papier quelque part sur lequel, soit un statut fédéral, soit une entente, on précise les objectifs. Dans le cas de l'éducation postsecondaire, il n'y a aucune entente comme cela, ni entre les provinces bilatéralement avec Ottawa, ni entre toutes les provinces et Ottawa. Alors, il y a absence d'objectifs nationaux décrits. Il n'y a jamais eu d'entente là-dessus. C'est une chose qui préoccupe beaucoup les parlementaires fédéraux. Sauf pour la péréquation, comme je vous l'ai dit, dont le but est d'égaliser la capacité fiscale des provinces, et cela se comprend que ce soit sans condition...

Alors, plusieurs personnes nous ont suggéré que le gouvernement fédéral devrait cette fois-ci insister sur la négociation d'objectifs nationaux dans le domaine de l'éducation postsecondaire. Le gouvernement fédéral devrait s'asseoir avec les provinces et dire: «Bon, on est prêt à continuer de discuter de financement dans l'éducation postsecondaire, en autant qu'on pourra s'entendre sur un objectif, sur une série d'objectifs précis».

Alors, qu'est-ce que vous pensez de cela vous, comme représentant de professeurs? Pensez-vous premièrement qu'il serait

[Traduction]

ment and the provinces decided that they were going to negotiate new fiscal agreements this autumn in order to come to a final agreement on the 1st of April, 1982.

Our group of parliamentarians will not be part of negotiations as such but we will have to study questions and make recommendations to the federal government in order to influence its position. In this context, we had to act fast and prepare a report as soon as possible this summer.

We decided to travel in all provinces and territories to gather the views of the provincial governments which we met in each provincial capital and to give regional and provincial groups any opportunity to come and speak to us. That is why we are doing things rather fast.

I would like to ask you a question which is also in the mind of several parliamentarians; it concerns the question of post-secondary education financing. Presently, funds are transferred from the federal government to the provinces under certain conditions and if they meet certain national objectives, federal and let us hope also provincial. The only exception is the unconditional transfer of funds in the case of equalization. In the other cases, an Act of the Parliament of Canada defines certain conditions and national objectives. The provinces can accept or reject this Act. Up to now in the case of medicare and hospital insurance the provinces accept the national objectives even though it was not very easy at the beginning. There are other fiscal transfers which are made through agreements between the two levels of government but in all cases there is either a federal act of Parliament or an agreement in which objectives are stated clearly. In the case of post-secondary education, there exists neither bilateral agreements between the provinces and Ottawa nor agreements between all provinces and Ottawa. There are no clearly spelled out national objectives and there has never been an agreement on this point. This is of great concern to many federal M.P.s. Except for equalization payments, which are meant to equalize the fiscal capacities of the provinces and which are given with no conditions attached.

A number of individuals have suggested that the federal government should insist on negotiating national objectives in the field of post-secondary education. The federal government should agree to sit down with the provinces in order to discuss the financing of post-secondary education, provided an agreement can be reached on the number of clearly spelled out objectives.

Do you feel it would be wise for the provinces and the federal government to attempt to negotiate such an agreement

[Text]

sage pour toutes les provinces et le gouvernement fédéral d'essayer de négocier une entente comme ça, évidemment très générale, comme le statut sur l'assurance-santé est très générale. C'est forcément très général parce que c'est un pays très diversifié. Si on arrive à une entente comme cela, est-ce que les fonds du gouvernement fédéral devraient être conditionnels à cette entente-là?

Mr. Bélanger: The subject has always wanted to be kept out of politics. The question that you are asking me is a political one. We were asked during the last election of referendum to endorse some political stance but we did not. I think we should maintain a neutral point of view.

But I would say that according to a federal-provincial agreement on objectives, we would agree if it had no political incidences. I will explain. I mean that if it were about only objectives and the number of people going to universities, and things like this; or in some other fields, probably we would agree. I think the interest of our group of university professors is to increase the number of people, at least in Quebec, going to university. We feel that we are still behind Ontario, the United States, and so on and so on, and that le bien général de la population du Québec demande qu'on accroisse l'enseignement supérieur. Si l'accord Ottawa-Québec prévoyait cet accroissement avec certains objectifs, par exemple, si on va accroître l'enseignement supérieur en physique nucléaire ou si on a certains objectifs quant aux champs dans lesquels on va accroître la fréquentation de l'université, nous serions parfaitement d'accord, je crois, sur un objectif comme cela. Peut-être faudrait-il paraphraser une entente, mais je pense que l'entente devrait être assez générale, comme vous le soulignez, pour viser des taux de fréquentation. Lorsque je parle des taux de fréquentation du Québec, comme nous faisons également partie de l'Association canadienne des professeurs d'université du Canada, l'ACPUCAUT, nous croyons que ce serait également avantageux pour Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, etc. Nous avons eu des négociations avec eux à ce sujet-là et il faut absolument les accroître. Dans ce sens-là, si l'entente ne visait que des objectifs généraux d'accroissement de la fréquentation, je pense qu'on ne pourrait pas s'opposer.

• 1015

Le président: Merci. Évidemment, il faudrait qu'une entente comme celle-là soit très générale et flexible, parce qu'il faut respecter la diversité du pays et des différentes régions. Comme je le disais tout à l'heure, la loi sur l'assurance-santé, qui est une loi fédérale, est très large et très flexible. Elle est délibérément difficile à interpréter.

M. Bélanger: Il y a un problème plus spécifique en éducation, un problème constitutionnel: l'éducation relève des provinces, ce qui n'est pas le cas de la santé, cependant.

Le président: Eh bien, je n'ai jamais entendu dire aussi clairement que la santé n'était pas un domaine provincial. Les provinces, jusqu'à maintenant, ont toujours considéré que c'était un domaine provincial. Cependant, la loi fédérale a été écrite de manière tellement flexible que les provinces ont pu accepter de s'assujettir aux conditions très larges, très géné-

[Translation]

which would obviously be of a very general nature, similar to what now exists with health care. It would have to be very general since our country is so diversified. Were such an agreement to be reached, do you think that federal funding should be made conditional?

M. Bélanger: Vous me posez une question d'ordre politique alors qu'il serait peut-être préférable de ne pas mêler ce sujet à la politique. Au cours des dernières élections ainsi qu'avant le référendum, nous avons refusé de nous prononcer en faveur d'une position politique donnée bien qu'on nous en ait fait la demande. J'estime que nous devons rester neutres.

Nous serions toutefois pour un accord fédéral-provincial portant sur des objectifs précis à condition qu'ils n'entraînent pas d'incidence politique. Je m'explique. Si pareil accord portait uniquement sur certains objectifs tels le nombre d'étudiants fréquentant les universités etc. nous serions d'accord. Les professeurs d'université, du moins ceux du Québec, ont en effet intérêt à augmenter les effectifs des étudiants, car nous sommes toujours en retard par rapport à l'Ontario et les États-Unis. It would therefore be in Quebec's interest to increase the number of students going into post-secondary education. If an agreement between Ottawa and Quebec included a number of objectives such as increasing the number of post-secondary students studying nuclear physics or other fields, we would certainly endorse such an agreement. Any agreement on the number of students should be quite general. Being members of the Canadian Association of University Teachers, we feel that such an agreement would also be advantageous for Newfoundland, Nova Scotia, etcetera. We have already discussed this matter with them and it is essential to increase the student numbers. Therefore if the agreement is aimed only at increasing the number of students going into post-secondary education, we would endorse it.

The Chairman: Thank you. Such an agreement would have to be general and flexible in order to respect the diversity of the various regions of the country as a whole. As I mentioned earlier, the federal Medical Care Act is both broad and very flexible. Its interpretation has deliberately been made difficult.

Mr. Bélanger: There is a constitutional problem with education which comes under provincial jurisdiction whereas health care does not.

The Chairman: I have never heard it stated as clearly that health care does not come under provincial jurisdiction. So far, provinces have always claimed that health care came under their jurisdiction. However, the federal act is so broad and flexible that the provinces accepted to comply with its very general provisions. Under these conditions, the federal govern-

[Texte]

rales. Alors, le gouvernement fédéral a pu se servir de son pouvoir de dépenser pour transférer ces fonds-là aux provinces, pour exprimer sa volonté politique de faire certaines choses au niveau national. Mais le fait que les provinces ont accepté d'adhérer à ces conditions-là n'est pas *de facto* une acceptation du fait que ce n'est pas de leur juridiction. Elles ont toujours affirmé que c'était de leur compétence.

M. Bélanger: Comme en éducation, d'ailleurs.

Le président: Comme en éducation. Je vous remercie, vous avez répondu à ma question.

Do you have any questions, Mr. Blenkarn?

Mr. Blenkarn: You said that we could wind up with some overall standards across the country. Would that include the establishment, say, of one or two professional schools across the country, instead of one in each province, that type of thing?

Mr. Bélanger: Yes, that might be. I mean, we are thinking about doing this in Quebec although not because of money. We are thinking of closing departments, and of having only one school of medicine or two for at, say, McGill or Montreal, and places like this. We are thinking about this in Quebec, so why not in Canada? If we are thinking especially about nuclear physics, why not? I do not think that we need 10 schools in nuclear physics.

Mr. Blenkarn: Could it also include a system of national accreditation of universities, so that graduates would be recognized for their professional standing right across the country?

Mr. Bélanger: I would give you a personal answer. I am opposed to that. I think the schools should compete amongst themselves. National standards accreditation, I think, exists only for medical schools and engineering.

Mr. Blenkarn: Engineering, yes.

Mr. Bélanger: Yes. Personally, I would favour the American system on this matter. I favour competition amongst schools and, if the graduates are good, they will be hired; if they are no good, they will not be hired. Then we will know the value of one particular school compared to another one. But that is a personal view on this. I prefer that system against the standardization of everything.

• 1020

Mr. Blenkarn: What about the situation where we have... Well, take medicine, for example. I do not know how many medical schools there are in the country that primarily teach in French. I suspect it is relatively few. Perhaps you can tell me.

Mr. Bélanger: Three.

Mr. Blenkarn: There are three. How about situations where you have French-speaking students from northern Ontario, Manitoba or New Brunswick where there are no French-speaking schools? What about arrangements for placing those students in French schools? One of the concerns we have is that francophones in a minority area, where there is not

[Traduction]

ment was able to use its power of the purse to transfer these funds to the provinces in order to express its political will to do certain things at the national level. The mere fact that the provinces accepted these provisions does not mean that they recognized that health care is not under their jurisdiction. On the contrary, they have always claimed that it is.

Mr. Bélanger: The same thing in education.

The Chairman: Absolutely. Thank you for having answered my question.

Avez-vous des questions à poser, monsieur Blenkarn?

Mr. Blenkarn: Vous avez parlé de normes qui s'appliqueraient au pays tout entier. Est-ce que cela comporterait en outre la création d'une ou deux écoles professionnelles pour le pays plutôt qu'une école par province?

M. Bélanger: C'est possible. C'est justement ce que nous pensons faire au Québec, mais pas pour des raisons budgétaires. Il est question notamment de ne garder qu'une ou deux facultés de médecine pour toute la province, probablement à McGill ou à l'université de Montréal. Puisqu'il en est question pour le Québec, pourquoi pas pour le Canada tout entier? En ce qui concerne la physique nucléaire, nous n'avons certainement pas besoin de dix facultés enseignant cette discipline.

M. Blenkarn: Est-ce que cela comporterait également un système d'homologation pour toutes les universités du pays de façon à ce que les diplômés soient reconnus partout dans le pays?

M. Bélanger: Personnellement je ne trouve pas que ce soit une bonne idée car je pense que la concurrence entre universités est une bonne chose. Des normes d'homologation nationales n'existent que pour les facultés de médecine et de polytechnique.

M. Blenkarn: C'est exact.

M. Bélanger: Je préfère quant à moi le système américain qui encourage la concurrence entre universités. Lorsque les diplômés sont bons, ils trouvent du travail. Quand ils ne le sont pas, ils n'en trouvent pas. C'est ainsi qu'on peut se faire une idée de la valeur relative des différentes universités. C'est là un avis tout à fait personnel. Je préfère donc ce système plutôt qu'un système normalisé.

M. Blenkarn: Je ne sais pas combien de facultés de médecine enseignent en français mais je pense qu'elles ne doivent pas être nombreuses.

M. Bélanger: Il y en a trois.

M. Blenkarn: Que fait-on pour les étudiants francophones du nord de l'Ontario, du Manitoba ou du Nouveau-Brunswick qui voudrait suivre des cours de médecine dans les provinces n'offrant pas de cours en français? Y aurait-il moyen d'admettre ces étudiants dans des facultés de médecine francophones? Les étudiants francophones des régions minoritaires ont, je

[Text]

enough population to have a school, perhaps have difficulty getting into schools because they are not from that province—not from Quebec.

Mr. Bélanger: I am not sure about that. I think admission of students has been very flexible in Quebec. Recently, we raised the tuition fees for students from other countries, but I think—I am not sure—people from other provinces are admitted for the same tuition fees and on the same grounds as Quebecers. So, I think French-speaking people from Moncton can come to Quebec City; that they can study at Laval University or Montreal on the same basis as Quebecers. I am not sure, but I think so.

Mr. Blenkarn: Yes, except that there are special student grants and loan programs in the Province of Quebec that do not apply in other parts of the country, so financially it becomes more difficult for them. Your answer, of course, is that their provinces should kick in for them.

Mr. Bélanger: I think they can get loans from their own provinces to come to Quebec as we can get some to go to Toronto. I think that is the same. I think on this point we are equal and French-Canadians outside of Quebec City are equal with us, because they get loans from their own province. I got one to go to Berkeley from Quebec, so, why not go to Toronto, or Quebec from New Brunswick?

Mr. Blenkarn: Okay. Thank you very much.

The Chairman: Mr. Weatherhead.

Mr. Weatherhead: As you probably know, the federal government in the last fiscal year, 1980-81, contributed 40 per cent of the cost of post-secondary education in the province of Quebec. On the other hand, the extent of our contribution is generally not known very much at all. The federal government raises this money by federal taxes—40 per cent goes to Quebec, where it should be accountable for that money, but we have very little public awareness—not just Quebec, but in most provinces, as to where the money is being spent. Do you have any ideas as to how this problem, if you see it as a problem, might be addressed?

Mr. Bélanger: Perhaps Mr. Lévesque wants to answer what Quebec does with this 40 per cent, first.

Mr. Gaétan Lévesque (économiste, Fédération des associations des professeurs d'université du Québec): Sur ce plan, l'Association canadienne des professeurs d'université a, je pense, présenté un mémoire. Elle a fait une analyse statistique de l'attribution des fonds fédéraux à l'université, par exemple, des fonds fédéraux, par les provinces, au secteur universitaire. Évidemment, je ne réponds pas directement à votre question... Elle a constaté que dans le cas du Québec, cette province tenait vraiment compte, je ne dis pas de l'entente... mais du moins que les transferts du fédéral vers la province pour le postsecondaire étaient vraiment attribués au secteur postsecondaire. Je ne nie pas qu'au niveau de la population la contribution du fédéral ne soit pas tellement connue. Je ne nie pas cette question-là. Je me dis cependant, que depuis 1950, ou

[Translation]

crois, du mal à se faire inscrire dans les facultés de médecine du Québec, n'étant pas originaires de la province.

M. Bélanger: J'ai l'impression qu'on ne fait pas de difficulté au Québec pour l'inscription d'étudiants. Les frais d'inscription pour les étudiants étrangers ont été relevés tout récemment, mais il me semble se faire rare que les étudiants venant d'autres provinces du Canada paient les mêmes frais d'inscription que les étudiants du Québec. J'ai donc l'impression que les étudiants francophones de Moncton, par exemple, pourraient fort bien s'inscrire à l'Université Laval ou l'Université de Montréal au même titre que les étudiants originaires du Québec.

M. Blenkarn: Oui, mais le Québec a institué des subventions et prêts aux étudiants destinés uniquement aux étudiants de la province, si bien que les étudiants d'autres régions du pays sont défavorisés. Vous me direz que c'est aux différentes provinces d'aider leurs étudiants.

M. Bélanger: Je pense que les étudiants doivent en principe pouvoir obtenir des prêts de leur province pour venir étudier au Québec, tout comme des étudiants du Québec peuvent obtenir des prêts pour aller étudier à Toronto. De ce point de vue là, tous les étudiants sont égaux, pouvant obtenir des prêts de la province d'origine. Si la province de Québec m'a accordé une bourse pour aller étudier à Berkeley, pourquoi les autorités du Nouveau-Brunswick n'en accorderaient-elles pas aux étudiants désireux d'aller étudier à Québec?

M. Blenkarn: Je vous remercie.

Le président: Monsieur Weatherhead.

M. Weatherhead: Vous savez certainement qu'au cours de l'exercice 1980-1981, le gouvernement fédéral a assumé 40 p. 100 des frais de l'enseignement supérieur de la province du Québec. Mais cette contribution est très mal connue du grand public. Cet argent provenant de l'impôt fédéral, les autorités provinciales devraient rendre compte de son utilisation. Or, en général et non seulement pour le Québec, nous ne savons à peu près rien de la façon dont nos subventions sont dépensées. Comment à votre avis ce problème pourrait-il être résolu?

M. Bélanger: M. Lévesque vous dira ce que les autorités du Québec font avec ces 40 p. 100.

Mr. Gaétan Lévesque (Economist, Federation of Associations of Quebec University Professors): I believe the CAUT has already made a presentation on this subject. It has made a statistical analysis of the way the provinces spend federal funds for universities. I realize I am not answering your question directly. According to the CAUT, the Government of Quebec does spend on universities the federal funds meant for post-secondary education. It is true that the public at large is not aware of the federal contribution. However, since 1950 or even immediately after the Second World War, the federal government started funding post-secondary education, at the beginning by helping veterans who wanted to go to university. So the federal government has been funding post-secondary education at least since 1950. Canadians in general and Que-

[Texte]

enfin un peu avant, même dès la fin de la seconde guerre mondiale, le fédéral est intervenu dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, au début... en aidant ceux qui revenaient de la guerre et qui voulaient étudier à l'université. Je pense que de ce côté-là, depuis 1950, le fédéral a toujours contribué au secteur postsecondaire. La population canadienne, ou la population québécoise en particulier ne savait pas trop quel était, si vous voulez, le degré d'intervention du fédéral. Et on s'interroge actuellement pour savoir pourquoi vous vous demandez maintenant, en vous disant que c'est tout à fait anormal, comment il se fait que la population canadienne ne connaisse pas la contribution du fédéral. Cela fait 30 ans que le fédéral intervient en transférant des fonds soit en points d'impôt ou soit en cash transfer, et la question ne se posait pas... Le fédéral considérait que c'était normal qu'il finance l'enseignement supérieur. Nous, là-dessus, nous considérons que ce qui était correct antérieurement, devrait continuer à l'être ultérieurement, et que les transferts devraient se poursuivre. Je ne dis pas tels qu'ils étaient, je ne veux pas m'engager à ce niveau-là. Mais comme l'ACPU, nous pensons que le fédéral devrait continuer à contribuer financièrement au niveau du postsecondaire.

• 1025

Mr. Bélanger: I would like to add something. I wonder why you ask that question, and my answer would be very, very personal.

I think the Canadian government has no interest in raising the question, in asking the Quebec people to be conscious of the amount of money that it gives to education. I think that is kind of anti-political, because it raises the problem of the links of the relations between Quebec and Ottawa, and I do not think it is very good, in the present political climate, to raise that question. But, I think that you are right, we do not acknowledge fully the part that Ottawa gives to Quebec education. I think you are right on this. But I think we should not raise the question in the present days.

Mr. Weatherhead: Mr. Chairman, we have been raising, as you know—the witness will not know perhaps that we have been raising this question in the other 11 capitals of the provinces and territories we have visited. Quebec City is the last of the capitals on our trip. We have also raised the question in interviewing groups and listening to groups in our hearings in Ottawa. So, I am sure the witnesses will understand that we are not just talking Canadian government-Quebec government relations here; we are talking about the Canadian government in relations with all the provinces, and it is not to be meant as a personal Quebec or anti-Quebec situation.

You are quite right in saying that the federal government has been heavily involved, in one way or another, in post-secondary education mainly financially, over the years, since World War II. But conditions do change; we never have had a \$14 billion deficit before. In the 60s, perhaps, and other times, there seemed to be lots of money in the federal pot. That money is not there any more. The witnesses know the terms of our reference, Mr. Chairman, which we are still considering,

[Traduction]

becers in particular were probably not aware of the amount of the federal contribution. It is only recently that you have started to wonder why this contribution is not more widely acknowledged. The federal government has been funding post-secondary education for 30 years either by the transfer of tax points or by cash transfers, without ever asking any questions about it, as though it were the normal thing to do. What was right in the past should be right for the future and these transfers should therefore be maintained, although not necessarily in their present form. We agree with the CAUT that the federal government should continue to fund post-secondary education.

M. Bélanger: Je me demande quant à moi pourquoi vous posez la question.

Je trouve que le gouvernement fédéral n'a pas intérêt à poser cette question dans les circonstances actuelles, ni à exiger que les québécois soient au courant du montant des subventions fédérales à l'enseignement. Cela soulèverait en effet la question des relations entre le Québec et Ottawa, question qu'il ne serait pas opportun de soulever dans les circonstances actuelles. Vous avez toutefois raison de dire que les subventions du fédéral à l'enseignement au Québec ne sont pas tellement reconnues. J'estime cependant que la question ne devrait pas être soulevée actuellement.

M. Weatherhead: Vous ne savez peut-être pas que cette même question a déjà été posée dans les 11 capitales des provinces et des territoires où nous nous sommes rendus, la ville de Québec étant la dernière sur notre itinéraire. Nous avons également posé la question aux différents groupes qui sont venus à Ottawa. Il ne s'agit pas donc uniquement des rapports entre les autorités fédérales et le Québec, mais bien des rapports entre les autorités fédérales et toutes les provinces. Cela n'a donc rien à voir avec une position pro ou anti-Québec.

Il est exact par ailleurs que depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le gouvernement fédéral a largement contribué à l'enseignement postsecondaire. Or les conditions changent car c'est la première fois que le déficit atteint \$14 milliards. Au cours des années 60, les caisses de l'État ont pu paraître inépuisables. Tel n'est pas le cas actuellement. Le ministre des Finances parle de réduire de 500 millions de

[Text]

but the Minister of Finance is talking in terms of wanting to cut \$500 million from the social envelope the next fiscal year, and \$1 billion thereafter.

• 1030

We may or may not have some comments on that... We will have some comments, obviously, but we may or may not agree with that. But just because things have gone on in the past does not mean they are going to carry on the same way in the future. It is going to be more and more difficult from the fiscal situation in Ottawa, with the federal government, and frankly, more and more difficult politically—not just vis-à-vis Quebec, but vis-à-vis politics in the rest of the country, to carry on giving large blocks of money, except for programs such as perhaps equalization, without some direct federal accountability for the moneys being given in the future.

The witnesses also know, Mr. Chairman, that post-secondary education is perhaps an area that is under more attack, or subject to more attack than some of the other areas in our mandate. I think all of us know the importance to Canada of post-secondary education on national levels. That is why the Chairman was questioning a bit on possible national goals and that sort of thing.

It would be helpful to us though, despite the political climate and everything else, if you had some ideas as to how the federal contributions—to help our position in our report—if you had some ideas as to how the federal contributions, which have been traditional and quite major to Quebec as the other provinces, could obtain more accountability in some way. Then, the people as a whole, not just here but around the country, would have a better idea as to the extent that the federal government was involved in post-secondary education. We are all interested in post-secondary education: you are, from your point of view, and we are on the task force, after going across the country. It would be helpful to us if you had some ideas as to how this could yet better be accomplished.

M. Bélanger: Il est très difficile de répondre à cette question. Je ne sais pas si c'est une question fondamentalement politique et qu'il faille l'envisager sur ce point-là. Il faut vendre l'enseignement supérieur. Et je dirais en utilisant les mots de Ann Landers: If you think higher education too expensive, try ignorance... mots rapportés dans le livre de Howard Bowen, économiste américain de l'éducation, qui lui également maintient que ça va être politique. Contrairement à tous ceux qui utilisent des théories très étroites... il faut investir... Parce qu'à long terme, ce sera rentable d'investir dans le domaine de l'éducation.

Le problème essentiellement politique que vous me posez, est-ce que les Canadiens ne devraient pas savoir plus que... ? Oui! Cela c'est la "job" du gouvernement fédéral, de faire sa propre publicité sur l'argent qu'il investit. Les citoyens sont encore relativement bien éduqués dans le fond et il ne faut pas les prendre pour plus naïfs qu'ils ne le sont. On sait de toute façon que c'est notre argent. Que ça vienne du fédéral, du municipal, du provincial... je sais que ce sont mes impôts qui payent l'éducation de mes enfants. Aussi, il ne faudrait peut-

[Translation]

dollars l'enveloppe sociale au cours de l'exercice à venir et d'un milliard pour les années suivantes.

Nous ne sommes pas nécessairement d'accord. Ce n'est pas parce que quelque chose a été fait par le passé qu'il faille nécessairement continuer dans la même voie à l'avenir. Sur les plans politiques et fiscal, il deviendra de plus en plus difficile pour le gouvernement fédéral, sauf en ce qui concerne les paiements de péréquation, de continuer à transférer d'énormes montants sans exiger en retour que les provinces lui rendent des comptes sur la façon dont cet argent est utilisé.

Vous savez sans doute également que de toutes les questions relevant de notre mandat, c'est l'éducation postsecondaire qui a fait l'objet des critiques les plus acerbes. Or nous nous rendons tous compte de l'importance que revêt l'enseignement supérieur pour le Canada. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le président vous a demandé ce que vous pensez de l'établissement d'objectifs nationaux pour l'enseignement supérieur.

Donc, en dépit du climat politique, comment à votre avis le gouvernement fédéral pourrait-il obtenir des provinces y compris le Québec, qu'elles rendent compte de la façon dont elles utilisent les subventions fédérales à l'enseignement supérieur? De cette façon, tous les Canadiens se rendraient mieux compte du rôle important que joue le gouvernement fédéral dans le domaine de l'enseignement supérieur. C'est une question qui nous tient tous à cœur, vous aussi bien que nous. Comment à votre avis cela pourrait-il se faire?

Mr. Bélanger: It is a very difficult question to answer. I do not know whether it is a political question. What I do know is that post-secondary education has to be sold. Howard Bowen, an American economist, who also feels that this is a political question, quoted Ann Landers in his book: «If you think higher education too expensive, try ignorance». We must continue investing in post-secondary education because in the long term it will be profitable.

As to your question whether Canadians should not be more aware of the federal contribution, it is the federal government's job to make its contributions better known. On the whole, Canadians are quite well educated and not all that naive. We know that it is our money one way or another, whether it comes from the federal, provincial or municipal level. It is still my taxes that are paying for the education of my children. I do not think there is much point in playing up this question of jurisdictions and of the federal contribution.

[Texte]

être pas jouer de trop sur le problème des juridictions et sur la part strictement fédérale. Ce qu'elle nous donne, elle nous le prend; comme au niveau provincial, ce qu'ils nous donnent, ils nous le prennent. Ce sont nous tous qui payons!

• 1035

Mr. Weatherhead: Mr. Chairman, I have a question on another area for a moment. There has been some suggestion around the country from witnesses that we might think in terms of more direct grants or a voucher system for students and cut down the moneys given to the provinces for postsecondary education, the so-called voucher system whereby students shop where they want within the province or outside the province, large or small universities, et cetera. I am sure you are familiar with the theory. I wonder what comments you have on that.

Mr. Bélanger: I think that—and since we did not have a brief I am still speaking personally about this—I would favour that system. I think that the CEU, Commission d'Étude des Universités du Québec, as we recommend, if not in its main proposal . . . at least, I know that some people were dissident about this voucher system. But I think that I would experiment first—on a small basis, but I would make an experiment on it—and see if it works or not. But I would be in favour personally. I would be in agreement with the system if we do make an experiment.

Mr. Weatherhead: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

Monsieur Loiselle.

M. Loiselle: Merci, monsieur le président.

Monsieur Bélanger, je comprends un peu vos inquiétudes quant au climat politique, mais en fait vous voyez la participation du gouvernement fédéral dans différents programmes qui sont de juridiction provinciale, et vous avez absolument raison de le dire, les sommes dépensées par les gouvernements viennent des poches des contribuables. Toutefois, à partir du moment où on se dit qu'on vit au Canada et puis qu'on en tire tous les avantages et aussi toutes les peines, on doit constater qu'il y a des disparités de plus en plus importantes qui s'installent entre ce qu'on appelle les "have not" et les provinces riches. Donc, s'il est vrai que c'est toujours l'argent des contribuables, ce n'est plus vrai que ce soit toujours l'argent du contribuable qui le reçoit. Dans certaines provinces, et là je ne mentionne pas que le Québec, dans certaines provinces, dis-je, il est très clair que nos services sont payés en grande partie par des impôts qui viennent de d'autres provinces. Si on prend le cas le plus extrême, il est faux de prétendre que les gens de Terre-Neuve paient le même pourcentage, que ce soit dans le domaine de la santé ou dans celui de l'enseignement postsecondaire, que les gens de l'Alberta. Et je pense que le Canada a une histoire de partage. Jusqu'à présent on a développé une formule de péréquation qui, de par sa définition, est là pour permettre à chaque citoyen canadien de jouir de services sociaux, de santé et d'enseignement postsecondaire à un niveau à peu près égal ou du moins . . . comparable.

[Traduction]

What they give with one hand they take with the other because in the final analysis we pay for everything.

M. Weatherhead: Je voudrais vous poser une question dans un autre domaine. Certains témoins ont proposé d'instituer des subventions directes à l'enseignement et de réduire ainsi les montants transférés aux provinces pour l'éducation supérieure. Les étudiants pourraient ainsi s'inscrire dans l'université de leur choix. Que pensez-vous de cette solution?

M. Bélanger: Pour ma part je trouve que c'est une excellente idée bien que la Commission d'étude des universités du Québec se soit prononcée contre. Il faudrait commencer par l'appliquer à une échelle réduite et voir ce que cela donne. Pour ma part je trouve que c'est une bonne idée et qu'il faudrait l'essayer.

M. Weatherhead: Merci, monsieur le président.

Le président: Merci.

Mr. Loiselle.

Mr. Loiselle: Thank you, Mr. Chairman.

I understand your concerns regarding the political climate, but it is true that the federal contribution to the various programs under provincial jurisdiction is paid for by the taxpayer when all is said and done. However, you will recognize, as Canadian citizens living in one country and sharing in all it has to offer, that the gap between the have and the have-not provinces is widening. So even though everything is paid for by the taxpayer, taxpayers do not all receive their fair and equal share of this money. In some provinces, and not just in Quebec, services are paid for by taxes coming from other provinces. Taking the most extreme case, it would be incorrect to say that the people of Newfoundland pay the same percentage for health care or post-secondary education as the people of Alberta. Canada has a history of sharing. Equalization was created to enable all Canadian citizens to enjoy the same or comparable standards of social services, health care and post-secondary education.

[Text]

On se rend compte, non pas simplement à cause de la situation au Québec... mais force nous est de constater qu'à cause du régionalisme de plus en plus fort partout à travers le pays, ce qui est contesté et peut-être menacé au moment où on se parle, c'est cette volonté de continuer à vouloir partager. Et certaines provinces très riches, dont la richesse repose particulièrement sur les ressources naturelles, semblent dire «Écoutez, on veut faire notre part mais rien qu'une fois... pas deux fois, ne nous demandez pas de partager deux fois le même gâteau». Alors, ne croyez-vous pas qu'il serait dans l'avantage des citoyens de ce pays, que les gens comprennent au moins un peu mieux le mécanisme par lequel on peut aller chercher des fonds et les redistribuer? Parce que, quand tout va bien et quand il n'y a pas de tension, bien sûr que ce n'est pas trop grave! Les citoyens ne réalisent pas d'où vient l'argent. Oublions un instant la situation uniquement québécoise, pensons à la situation canadienne dans son ensemble; quant à moi, comme député fédéral, quand je suis en Alberta et que je leur demande d'en mettre plus dans le pot, je prends bien la précaution de leur faire, non pas sentir ce qu'ils ont eu dans le passé, mais de leur faire valoir l'argument de ce que représente le Canada pour nous aujourd'hui. Et je crois que cela, si on s'en remet uniquement à des batailles de gouvernants ou de gouvernements, on n'y arrivera jamais. Il faut donc impliquer celui qui est essentiellement le grand souverain dans tout le débat, c'est-à-dire le peuple. Et il faut tout faire afin que le peuple puisse comprendre et saisir, et ensuite dire à ces gouvernements quelle option fondamentale on veut prendre. Est-ce qu'il faut continuer à partager au Canada? Alors, quand vous dites que c'est un débat essentiellement politique, je veux apporter la nuance suivante, c'est que c'est un débat essentiellement politique, oui, dont la solution ne sera peut-être pas nécessairement trouvée uniquement par les gens en place comme moi, mais dont la solution doit nécessairement venir du peuple, de l'électeur. Et il est de la responsabilité de tous de lui permettre de faire le meilleur jugement possible. Je voudrais avoir vos commentaires là-dessus.

M. Bélanger: Je suis totalement de votre opinion; mais ce que je disais, c'est votre job de vendre cette idée-là... Lorsque vous dites qu'il faut vendre le Canada pour le futur, sans le passé... On a toujours partagé et je pense qu'il faut le vendre également pour le passé. Il y a des cycles! Je pense simplement à notre Fédération de professeurs d'universités qui compte 6,000 membres. Nous avons fait la grève à Laval en 1976, pendant 4 mois. Les autres nous ont aidés. Chacun personnellement a coûté autour de \$10,000. Pas important! Les autres nous ont aidés... D'autres, présentement, veulent la faire. Bon! Cela va être à notre tour de les aider. Il y a un échange qui n'est pas nécessairement toujours, je dirais, quotidien.

M. Loisel: Dans le même sens!

M. Bélanger: C'est cela... Et qu'il faut avoir une perspective plus historique, plus longue là-dessus. Et je suis d'accord avec ce que vous dites. D'accord, actuellement, l'Alberta est bien riche, mais peut-être que dans 10 ans, on va avoir besoin des autres provinces, qui auront autre chose, que ce soit de l'électricité ou autre... C'est cette idée générale qu'il faut

[Translation]

The growing regionalism throughout Canada and not just in Quebec is endangering this determination to share. And some very rich provinces, whose wealth is based mainly on natural resources, seem to be saying, "Listen, we want to pay our fair share, but only once, not twice; do not ask us to share the same pie twice". So, do you not feel that it would be in the interests of the citizens of this country, that people have at least some understanding of the mechanisms which can be used to get funds and redistribute them? Because, when everything goes well and when there is no tension, of course things are not that serious! The citizens do not realize where the money comes from. Let us forget for a moment the situation unique to Quebec, let us think of the Canadian situation as a whole; as a member of the federal Parliament, when I am in Alberta and I ask them to put a bit more in the pot, I am very careful not to make them think of what they have had in the past, but rather to underscore what Canada represents for us today. And I think that we would never manage if our only approach were to be confrontation between those in government or between governments. So we must involve those who are basically sovereign in the whole debate, that is, the people. And we must do everything to ensure that the people can understand and grasp the situation, and then tell these governments which basic option the people want to take. Must we continue to share in Canada? So, when you say that it is a basically political debate, I would put a bit of shading on your meaning; yes, it is an essentially political debate, the solution to which will perhaps not necessarily be found only by people like me; the solution must of need come from the people, from the voter. And it is everyone's responsibility to enable the voter to make the best possible judgment. I should like to hear your comments on that.

Mr. Bélanger: But I meant to say that it is your job to sell that idea. When you say that one must sell the idea of the Canada of the future, without a past. We have always shared, and I think that we must also sell the idea of the past. There are cycles! I am thinking simply of our Federation of University Professors with its 6,000 members. In 1976, we had a four month strike at Laval. The others helped us. It cost each person some \$10,000. No matter! The others helped us. Now, others want to do the same. Well and good! It will be our turn to help them. There is an exchange which is not necessarily always a daily one.

Mr. Loisel: In the same direction!

Mr. Bélanger: Quite right. And one must have a more historical, a longer perspective. I agree with what you say. Fair enough, Alberta is quite rich right now, but perhaps in the years they will need the other provinces which have some other thing, be it electricity or something else. That is the general idea that must be sold, and I agree with you on that, except

[Texte]

vendre et là-dessus, je partage votre opinion, sauf que je dis que c'est votre job à vous de vendre votre politique, là-dessus. Mais je pense que vous avez parfaitement raison; finalement, ce devrait être aux citoyens de le faire et c'est eux qu'il faut qu'on atteigne et à qui on montre cette idée de partage. Nous le montrons, et on a fait des sessions spécialement là-dessus, aux professeurs. Un syndicat obtient \$100,000 de la Fédération en frais d'avocats, nous en retirons \$5,000 seulement... Mais peut-être que l'an prochain c'est eux qui auront \$100,000... Il faut situer cela dans une perspective un peu plus large et pas strictement annuelle ou mensuelle.

M. Loiselle: Professeur Bélanger, dernière question. Étant donné qu'il semble y avoir de plus en plus de gens qui favorisent l'augmentation, si vous voulez, des services d'aide financière aux étudiants, plusieurs professeurs nous ont recommandé d'augmenter notre participation financière à l'étudiant lui-même, dans le contexte culturel québécois et canadien du moment, est-ce qu'une telle approche favoriserait une plus grande venue de gens de l'extérieur du Québec, pensez-vous, vers le Québec?

M. Bélanger: Je comprends difficilement...

M. Loiselle: Est-ce que finalement, si on...

M. Bélanger: On n'a pas l'aide financière...

• 1045

M. Loiselle: ... si on accroît l'aide financière, par conséquent les universités peuvent augmenter leur frais d'inscription. Est-ce que ce sera au détriment de la population étudiante du Québec, en fait de la masse globale? Est-ce qu'on va se retrouver avec plus d'étudiants des neuf autres provinces qui vont désirer venir étudier ici ou va-t-on se retrouver avec plus de Québécois, pensez-vous, qui vont désirer étudier ailleurs, premièrement?

Deuxièmement, pensez-vous qu'une telle approche nuirait aux universités plus récentes ou plus petites? Exemple, si l'étudiant doit défrayer une plus grande partie de ses frais, est-ce que lorsqu'il est à Montréal, au lieu de choisir l'Université du Québec, va-t-il préférer une plus vieille université comme l'Université de Montréal?

M. Bélanger: Je saisis difficilement le problème que vous venez de soulever...

Le président: Si la part fédérale allait plutôt aux étudiants, c'est-à-dire aux consommateurs, les frais augmenteraient?

M. Bélanger: Oui, mais je ne vois pas comment cela nuirait aux étudiants locaux?

M. Loiselle: Quand le consommateur paie plus, il se dit «C'est donc moi qui décide où je vais aller». Est-ce que les étudiants seraient plus portés, selon vous, à aller vers les anciennes universités mieux équipées—je ne vous dis pas qui donnent un enseignement de meilleure qualité—mais peut-être mieux équipées sur une foule de choses...? Est-ce que vous pensez que ce serait au détriment des universités plus récentes et moins bien équipées, et cela en faveur des universités plus anciennes? Est-ce qu'il y a un risque là?

M. Bélanger: Personnellement, je ne le crois pas.

[Traduction]

that it is your job to sell your policy. But I think you are quite right; in the final analysis, it should be up to the citizens to do this and one must reach them and show them this idea of sharing. We do it, and we offer sessions on that topic to professors. A trade union receives \$100,000 from the federation for legal fees, and we took only \$5,000. But perhaps next year, they will get \$100,000. This must be seen in a broader perspective, and not just in terms of one year or one month.

Mr. Loiselle: Professor Bélanger, my last question. Considering the fact that there seem to be more and more people in favour of increasing financial aid services to the students, many professors have recommended that we increase our financial participation given directly to the students, in the cultural context of Quebec and Canada at a given point in time. In your opinion, would such an approach lead to more people coming to Quebec from the outside?

Mr. Bélanger: I have some difficulty in understanding.

Mr. Loiselle: In the final analysis, if one...

Mr. Bélanger: We do not have financial aid...

Mr. Loiselle: ... if one were to increase financial aid, the universities could then increase their tuition. Would that be detrimental to the student population of Quebec as a group? Would there be more students from the other nine provinces who would want to come and study here, or do you think that there would be more students from Quebec who would want to study elsewhere? That is my first question.

Secondly, do you feel that such an approach would be harmful to younger or smaller universities? For example, if the student must bear a greater part of his fees, and if he were in Montreal, would he, instead of choosing the University of Quebec, prefer an older university like the University of Montreal?

Mr. Bélanger: I have some difficulty in grasping the problem which you have just raised...

The Chairman: If the federal share went to the students, that is, to the consumers, would fees go up?

Mr. Bélanger: Yes, but I do not see how this would be harmful to local students.

Mr. Loiselle: When the consumer pays more, he says, "I will decide myself where I will go". In your opinion, would these students tend to go more towards the older, better equipped universities—I am not saying that they offer a better education—but they are perhaps better equipped in many cases. Do you think that such an approach would be to the detriment of younger and less well equipped universities, and would work in favour of older universities? Does that risk exist?

Mr. Bélanger: Personally, I do not think so.

[Text]

M. Loisel: Vous ne le croyez pas.

M. Bélanger: Non, parce que pour avoir travaillé à la Commission d'étude sur les universités du Québec et avoir participé à une étude... avoir fait une étude sur les étudiants et sur les universités récentes... Ce n'est pas pour rien d'ailleurs que l'on a créé l'Université du Québec contre Laval, Montréal, McGill etc. qui ne voulaient pas avoir de changement! Je pense que l'Université du Québec a introduit des innovations qui font que les étudiants sont attirés. Il y aura toujours un nombre important qui vont aller à McGill, Laval ou Montréal, mais prenez Sherbrooke... avec le système coopératif qu'ils ont inventé, à l'Université de Montréal, les services juridiques dans les milieux défavorisés... Les étudiants sont intéressés par cela! Et je ne crois pas tout compte fait, que les étudiants fréquenteraient moins les nouvelles universités que les plus vieilles. Je ne le crois pas, et c'est une impression que j'ai, ayant fait des recherches dans le milieu étudiant.

Le président: Thank you. M. Herbert.

M. Herbert: Merci, monsieur le président.

Monsieur le président, même si les paiements de transferts fiscaux sont faits sans aucune condition, il est bien évident que le système dans le secteur postsecondaire marche assez bien à travers le pays. Mais vous avez parlé du besoin de financement accéléré. Je remarque que dans le budget de ces provinces il y a une augmentation de 14 p. 100 cette année. Quatorze pour cent, pour moi, ce n'est pas beaucoup plus que le taux de l'inflation, mais ce n'est pas moins non plus.

• 1050

On a dit, dans une réponse à mon collègue, M. Weatherhead, que dans la province de Québec le transfert du fédéral est 40 p. 100 du montant dépensé dans l'éducation supérieure. Il y a d'autres provinces où le transfert est plus de 100 p. 100, cela veut dire que le montant dépensé dans une province est moins important que le montant transféré par le fédéral. Vous n'avez pas suggéré de changement, en ce sens qu'il est bien évident que l'on paie un peu plus dans une province que dans une autre. Dans la province de Québec, le gouvernement provincial paie les 60 p. 100, et cela marche assez bien. En général... Suggérez-vous que peut-être, au lieu de payer le même montant per capita dans chaque province, on partage avec les provinces pour les services sociaux le montant dépensé dans ces provinces, dans chaque province? Cela va aider beaucoup la province de Québec; c'est une suggestion. Sans imposer des conditions...

M. Lévesque: Si je comprends bien...

M. Herbert: Je dis simplement qu'ici la contribution fédérale est de 40 p. 100, okay? Et au Québec...

M. Lévesque: Au Québec vous entendez.

M. Herbert: Et on m'a indiqué le besoin d'un financement accéléré. Un financement accéléré par qui? Le fédéral ou le provincial? Et j'ai indiqué que dans une province, le transfert du fédéral est plus important que le montant dépensé dans cette province. On cherche une raison pour justifier l'intervention du fédéral et une bonne raison, un système national où les

[Translation]

Mr. Loisel: You do not think so.

Mr. Bélanger: No, because I have worked with the study group on Quebec universities and I have participated in a study... I have done a study on students and young universities. The University of Quebec was quite obviously established to offer an alternative to Laval, Montreal, McGill, et cetera, which did not want any change. I think that the University of Quebec introduced innovations which attract students. There will always be a lot of students going to McGill, Laval or Montreal, but look at the co-operative system that was set up at Sherbrooke, the legal aid service for the underprivileged set up at the University of Montreal. The students are interested in this. And, in the final analysis, I do not think that the students have a tendency to go to the older universities rather than the newer ones. I do not think so, and that is my impression after having done research in the student milieu.

The Chairman: Merci. Mr. Herbert.

Mr. Herbert: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Chairman, even if the tax transfer payments were made without any condition, it is clear that the system in the post-secondary sector is working rather well throughout the country. But you spoke of a need for accelerated financing. I note in the budget of these provinces that there is an increase of Fourteen per cent per annum. 14 per cent, for me, is not much more than the rate of inflation, but it is not much less either.

Someone said, in reply to my colleague, Mr. Weatherhead, that the federal transfer in the Province of Quebec, represents 40 per cent of the amount spent on education. There are other provinces where the transfer is more than 100 per cent, that is, the amount spent in a given province is less than the amount transferred by the federal government. You did not suggest a change, even though clearly a bit more is being spent in one province than in another. In the Province of Quebec, the provincial government pays 60 per cent, and things work fairly well. In general—would you suggest that, instead of paying the same amount per capita, in each province, one might perhaps share the amount spent for social services in the provinces, in each province, that would be considerable aid to the Province of Quebec; that is a suggestion. Without imposing conditions...

Mr. Lévesque: If I understand correctly...

Mr. Herbert: I am simply saying that here, the federal contribution is 40 per cent. In Quebec...

Mr. Lévesque: You mean in Quebec?

Mr. Herbert: And I have been told of a need for accelerated financing. Financing accelerated by whom? The federal government or the provincial government? And I pointed out that in one province, the federal transfer is greater than the amount spent in Quebec. We are seeking a reason to justify federal intervention, a good reason, a national system whereby

[Texte]

étudiants du Québec pourront poursuivre leurs études dans une autre province... Et je me demande si ce serait préférable sans parler de conditions, de payer un montant disons de 50-50 p. 100 du montant dépensé dans chaque province? Cela va augmenter le montant dans ces provinces de 40 p. 100 à 50 p. 100; cela va baisser le montant payé dans la province de la Nouvelle-Écosse, par exemple, d'un montant appréciable. Est-ce que vous avez pensé à un changement comme celui-là?

M. Lévesque: Ecoutez, dans le cas du Québec, évidemment, le problème ne se pose pas, étant donné que les fonds du fédéral attribués, si vous voulez au titre du postsecondaire, sont vraiment attribués dans le domaine. Je pense qu'on s'entend là-dessus? Dans le cas des provinces qui n'appliquent pas la même politique que le Québec, je pense notamment à l'Île-du-Prince-Édouard où les fonds transférés par le fédéral sont presque le double des montants attribués par la province de Terre-Neuve aux universités, je pense aussi au cas de Terre-Neuve et du Nouveau-Brunswick, je pense même au cas de l'Ontario... Evidemment, si on se place dans le cadre d'un professeur d'université, par exemple en Ontario, il est tout à fait justifié de sa part d'être mécontent d'une telle situation. Je crois même, et je ne pense pas me tromper en disant qu'en 1976 l'ACPU avait présenté un mémoire dans lequel elle soutenait que la liberté qu'auraient les provinces d'attribuer des sommes d'argent provenant du gouvernement fédéral pouvait provoquer des problèmes pour les universités. Je crois, dans le cas de l'Ontario par exemple, je pense qu'en 1976, pour cette province, presque 70 p. 100 des fonds provenaient du fédéral au plan universitaire, et en 1979-1980, c'était au-delà de 90 p. 100. Evidemment, dans le cas de l'Ontario, dans le cas des professeurs des universités ontariennes, je crois qu'il est justifié de trouver que l'attitude du gouvernement ontarien n'est pas tout à fait correcte. Je pense que vous acceptez cela... C'est facile! Dans le cas du Québec, on ne peut pas critiquer le gouvernement du Québec à cet égard, il a suivi la politique. Et d'autre part, il ne faut pas oublier qu'en 1977, lorsqu'il y a eu le renouvellement des accords, vous avez accepté, j'entends le fédéral, le fédéral a accepté que des fonds provenant du gouvernement du fédéral au titre du postsecondaire, en ce qui concerne, je pense, les points d'impôt, et même le cash transfer, que ces transferts soient donnés aux provinces et dépensés comme elles l'entendaient. C'est cela le fond du problème.

M. Herbert: ... Vous avez parlé de financement accéléré... Je cherche une façon d'accélérer le financement: 14 p. 100 c'est l'augmentation, cette année, par la province. On a parlé de 40 p. 100 ici, au Québec. Parce qu'il est bien évident que l'on dépense beaucoup plus ici dans la province de Québec. Et si on pense à un système national est-ce qu'il vaut mieux penser dans le sens de partage, 50-50, et j'utilise ces chiffres comme exemple, ce qui va donner beaucoup plus au Québec, sûrement un autre 10 p. 100 de la proportion, et cela aiderait le gouvernement du Québec qui pourrait garder le même montant mais en plus recevrait une augmentation du fédéral, si le montant dépensé est de 50-50? Je pense au problème de l'Université de McGill où il y a un déficit prévu cette année de 15 millions de dollars. S'il était possible pour le gouvernement du Québec d'augmenter leur budget pour les

[Traduction]

the students of Quebec could continue their studies in another province. I wonder if it would be preferable, without speaking of conditions, to pay, say, 50 per cent of the amount spent in each province? That would increase the amount in some provinces from 40 per cent to 50 per cent; it would considerably decrease the amount paid in the Province of Nova Scotia, for example. Have you thought of any change along these lines?

Mr. Lévesque: In the case of Quebec the problem clearly does not arise, since the federal funds allocated for post-secondary education, are really used in that sector. I think we agree on this. In the case of those provinces which do not pursue the same policy as Quebec—here I am thinking particularly of Prince Edward Island, where the funds transferred by the federal government are almost twice as high as the amount allocated by the Province of Newfoundland to universities, I am also thinking of Newfoundland and New Brunswick, I am even thinking of Ontario. Clearly, if one puts one's self in the shoes of a university professor, for example, in Ontario, he is fully justified in being dissatisfied with such a situation. I even believe, and I do not think I am wrong in saying that in 1976 the CAUT submitted a brief in which it argued that the freedom given the provinces to allocate the sums coming from the federal government could lead to problems for the universities. In the case of Ontario, for example, I think that in 1976 almost 70 per cent of the funds for universities came from the federal government, and in 1979-1980, the figure went over 90 per cent. Ontario university teachers, are justified in feeling that the attitude of the Ontario government is not quite right. I think that you would accept this... it is easy! The Quebec government cannot be criticized in this respect since it did pursue established policy. Moreover, one must not forget that when the agreements were renewed in 1977, you accepted, I mean the federal government accepted that the fund from the federal government for the post-secondary sector in terms of tax points and even cash transfer, were given to the provinces to be spent as the provinces deemed best. That is the crux of the problem.

Mr. Herbert: You spoke of accelerated financing. I am looking for a way to accelerate financing: the province has increased by 14 per cent this year. There was mention of 40 per cent here in Quebec. It is clear that a lot more is spent here in the Province of Quebec. And if one is thinking of a national system, would it not be better to think about a 50-50 sharing system, and I use these figures as an example; this would give Quebec much more, certainly a further 10 per cent of the share, and it would help the Government of Quebec which would keep the same amount but would in addition receive an increase from the federal government, if the expenditure were shared 50-50. I am thinking of the problem of the University of McGill where there is an estimated deficit of \$15 million for this year. If it were possible for the Government of Quebec to increase their budget for universities, this would help conside-

[Text]

universités, cela aiderait beaucoup si la contribution du fédéral était augmentée par un changement du système. Je cherche une façon d'accélérer le financement des universités.

Le président: Oui, monsieur Bélanger.

M. Bélanger: Monsieur le président, je pense que la formule 50-50 que vous cherchez à proposer va totalement à l'encontre de ce que M. Loiselle disait tout à l'heure dans sa question. Je pense que comme Fédération de professeurs, nous serions opposés à une telle formule dans ce sens ou nous voulons réellement l'égalité entre les provinces. Je pense que certaines provinces en ont plus besoin que d'autres. L'évaluation des besoins est probablement difficile à faire.

M. Herbert: Monsieur Bélanger, nous avons un programme de péréquation pour cela.

M. Bélanger: Oui, mais il y a plus que cela, également.

M. Herbert: Peut-être qu'on pourrait critiquer le programme de péréquation, mais on n'utilise pas le paiement des transferts fiscaux comme programme de péréquation.

M. Bélanger: Mais actuellement, il semble qu'on utilise à peu près comme on veut, au niveau des dépenses dans les provinces, d'après ce que M. Lévesque disait tout à l'heure. Il y en a qui les utilise pour les fins visées par le fédéral et d'autres les utilisent pour autres choses.

M. Herbert: Mais s'il y a un système supérieur, ici, dans la province de Québec, et je l'accepte, pourquoi ne peut-on pas aller chercher un peu plus de fonds au niveau fédéral?

M. Bélanger: Il est clair que c'est ce que l'on voudrait! Je dois vous dire que vendredi, nous allons comparaître devant la commission parlementaire sur la défense des budgets de l'enseignement supérieur, à Québec, pour réclamer également plus de fonds. Nous allons le faire autant à Québec. Là-dessus, nous sommes d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il y a simplement 14 p. 100 d'augmentation. Nous sommes opposés à cela parce que nous croyons que nous sommes dans une conjoncture où le gouvernement québécois a une courte vue de l'accroissement du financement de l'enseignement supérieur et qu'on devrait, contrairement à ce qu'ils font, dépenser plus.

• 1100

M. Herbert: Monsieur Bélanger, ici au Québec, on a un déficit de 3 milliards de dollars. On ne peut pas demander l'impossible du provincial. J'essaie de pousser un petit point de vue, ici, parce que je ne vois pas la nécessité de continuer avec un système où l'on paie le même montant per capita dans toutes les provinces du Canada. Je me demande si on ne devrait pas changer le système. Si vous n'êtes pas d'accord, c'est votre droit. Juste une autre question, ma dernière question.

On entend dire que les fonds pour l'enseignement de la deuxième langue ne sont pas dépensés dans ce but. Est-ce que vous avez une opinion à ce sujet? Pour l'enseignement de la deuxième langue, on paie ici, au Québec, un montant de 108 millions de dollars, je pense. Est-ce qu'on serait mieux de couper ce programme-là, peut-être? Faudrait-il plutôt imposer des conditions, ou procéderiez-vous avec un autre système?

[Translation]

rably if an increase in the federal contribution were brought about by a change in the system. I am seeking a way to accelerate the financing of universities.

The Chairman: Yes, Mr. Bélanger.

Mr. Bélanger: Mr. Chairman, I think that the 50-50 formula which you are trying to propose is diametrically opposed to what Mr. Loiselle was saying a moment ago in his question. I think that we, as a federation of teachers, would be opposed to such a formula in that we truly want to have equality between the provinces. I think that some provinces need more than others. It is probably very difficult to assess needs.

Mr. Herbert: Mr. Bélanger, we have an equalization program for that.

Mr. Bélanger: Yes, but there is also more than that.

Mr. Herbert: One might perhaps criticize the equalization program, but the tax transfer payments are not used as an equalization program.

Mr. Bélanger: But at present, it seems that one uses it more or less as one wants, as far as expenditure in the provinces is concerned and according to what Mr. Levesque said a moment ago. Some provinces use the transfers for the purposes intended by the federal government, and others use the transfers for other things.

Mr. Herbert: There is a better system here in the Province of Quebec, and I accept that. Why not try to get a bit more from the federal government?

Mr. Bélanger: Clearly, that is what we would like! I should mention that on Friday we are going to appear before the parliamentary committee considering the budget for higher education in Quebec to ask for an increase in funding. So, we are going to do the same thing there. We agree with you that a 14 per cent increase is not sufficient. We feel that the Quebec government is demonstrating a lack of foresight in its attitude towards higher education and that it should spend more than it is at the moment.

Mr. Herbert: Mr. Bélanger, there is a \$3 billion deficit here in Quebec. We cannot ask the provincial government to do the impossible. I emphasize that here because I do not see the point in continuing with a system whereby the same amount is spent per capita in every province of Canada. I wonder whether this system should not be changed. If you do not agree with me, that is your right. Now, I have one last question to ask.

We have been told that the funds designated for second language instruction are not spent for that purpose. Do you have any comment on that matter? \$108 million is being spent on second language teaching here in Quebec, if I am not mistaken. Would we be wiser to cut the program? Should conditions be attached, or do you think another system should be adopted?

[Texte]

M. Bélanger: Je dois dire que je suis absolument ignorant de la façon dont on dépense cet argent pour le bilinguisme. Je dois dire que j'ai des doutes très généraux sur la façon dont cela se fait dans l'ensemble du Canada, mais au Québec, je n'ai aucune idée précise de la façon dont cela se fait.

M. Herbert: Je pose ces questions en ce sens que si on coupe ces fonds, on a un autre 108 millions de dollars à affecter à l'éducation supérieure.

M. Bélanger: Peut-être que cela serait préférable.

M. Herbert: Merci, monsieur.

Le président: Je pense qu'un des membres de notre personnel a une question à poser.

Monsieur Bastien.

M. R. Bastien (rechercheur): Monsieur le président, avec votre permission, je voudrais simplement demander au témoin s'il pourrait nous dire un mot au sujet de la Fédération des associations des professeurs des universités du Québec, ses objectifs, ses effectifs et sa composition.

M. Bélanger: Oui, la FAPUQ, la Fédération des associations des professeurs des universités du Québec regroupe...

M. Bastien: Du Québec?

M. Bélanger: Oui, du Québec.

M. Bastien: Parce que ce n'était pas indiqué sur la formule qu'on avait ici. Donc, votre fédération ne regroupe que des associations du Québec?

M. Bélanger: Oui. Cependant, nous sommes partie de la fédération nationale des professeurs d'universités du Canada, l'ACPU ou CAUT.

Le président: La Canadian Association of University Teachers.

M. Bastien: Vous vous êtes détaché de cette association?

M. Bélanger: Non, nous sommes...

M. Bastien: Vous en faites partie...

M. Bélanger: Nous en faisons partie un peu comme le Québec fait partie du Canada. C'est une fédération de fédérations. Donc, nous regroupons tous les professeurs des universités du Québec, sauf l'Université du Québec comme telle, les campus de Montréal, l'UQAM, Chicoutimi, Rimouski et Hull ne font pas partie de notre association. Par contre, l'Université du Québec à Trois-Rivières et le Centre Armand Frappier de l'Université du Québec font également partie de notre association, de sorte qu'on regroupe pratiquement les 6,000 professeurs du Québec...

Le président: Et cela comprend Laval?

M. Bélanger: Laval, Montréal, McGill, Sherbrooke, Concordia et Trois-Rivières, qui est entré récemment.

[Traduction]

Mr. Bélanger: I must say that I am totally in the dark about how these funds are spent on bilingualism. I have very serious doubts on the way the program is financed throughout the country, but I have no precise knowledge of how things are conducted in Quebec.

Mr. Herbert: These questions arise from my feeling that were this financing to be eliminated, we would have another \$108 million available for higher education.

Mr. Bélanger: Perhaps that would be preferable.

Mr. Herbert: Thank you, sir.

The Chairman: One of the members of our staff has a question.

Mr. Bastien.

Mr. R. Bastien (Researcher): Mr. Chairman, with your permission, I would simply like to ask the witness whether he could say a few words about the Federation of Associations of Quebec University Professors, its objectives, its size and its makeup.

Mr. Bélanger: Of course. The FAPUQ (Federation of Associations of Quebec University Professors) includes...

Mr. Bastien: Quebec?

Mr. Bélanger: Yes. Quebec.

Mr. Bastien: That was not indicated on the form here. Your federation only includes associations from Quebec, then?

Mr. Bélanger: Yes. However, we are part of the national federation of university professors of Canada, the CAUT.

The Chairman: The Canadian Association of University Teachers.

Mr. Bastien: Have you disassociated yourself from the association?

Mr. Bélanger: No, we are...

Mr. Bastien: You are part of it...

Mr. Bélanger: Yes, we are part of that association just as Quebec is part of Canada. It is a federation of federations. So, our group includes all Quebec university professors, excluding those at the University of Quebec at Montreal, Chicoutimi, Rimouski and Hull. On the other hand, the University of Quebec in Trois-Rivières and the Armand Frappier Centre of the University of Quebec are members of our association which means that we are almost 6,000 strong.

The Chairman: Does that include Laval?

Mr. Bélanger: Laval, Montreal, McGill, Sherbrooke, Concordia and Trois-Rivières, which joined recently.

• 1105

Comme le syndicalisme universitaire est récent, nos objectifs ont été, dans le passé récent, l'organisation syndicale. Là-dessus, nous avons réussi relativement, en ce sens qu'il ne reste qu'une université qui n'est pas «syndicat» mais qui est demeurée «association». C'est l'Université McGill. Concordia est un

As unionization in universities is a recent phenomenon, organization has been one of our objectives in the recent past. We have had relative success in this area as there is only one university which has not gone "union" and has remained an

[Text]

«syndicat». Bishop, Sherbrooke, etc., sont tous devenus «syndicats».

Les objectifs qu'on a pour les deux prochaines années sont maintenant des objectifs que je qualifierais de politiques. C'est dans ce sens-là qu'on est venus ici aujourd'hui.

M. Bastien: Politiques ou apolitiques?

M. Bélanger: Politiques. C'est dans ce sens-là qu'on va aller vendredi devant la commission parlementaire du gouvernement du Québec pour défendre nos idées. C'est dans ce sens-là qu'on a fait des communiqués de presse contre le budget Parizeau, on en a fait contre le Conseil des Universités, etc.

Alors, pour nous, notre objectif, c'est de s'inscrire... Les professeurs d'universités ont toujours été considérés comme apolitiques, mais actuellement, on se rend compte que si on ne joue pas le jeu politique, d'autres le jouent pour nous.

En particulier, par exemple, ce qu'on appelle la CREPUQ, la Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec, est organisée de façon politique. Elle rencontre le gouvernement, parce qu'elle regroupe tous les recteurs qui décident des budgets. Par exemple, je pense à Laval, qui donne \$150,000 à cette organisation pour, dans le fond, établir une politique qui va aller contre les syndicats et qui est payée par le gouvernement. Ceci, on ne peut plus l'accepter, comme professeurs. Ainsi, la conscience politique s'est développée récemment, et on a obtenu certains succès. Je pense qu'au cours des prochaines années, c'est sur ce point-là que nous allons mettre l'accent. Même si on a des gros dossiers genre pensions, régime de retraite, accessibilité... Cela, c'est un de nos gros dossiers. On croit que c'est le moment, avec une baisse de population, d'accroître le taux d'accessibilité pour maintenir au moins un niveau à peu près équivalent à ce qu'il y avait avant, au cours des années 1990. Cela fait partie de nos principaux dossiers. En dehors de cela, il y a également la question de la liberté universitaire.

M. Bastien: Donc, est-ce qu'il serait correct de résumer la situation de la Fédération en disant que vous, vous percevez cela essentiellement comme une organisation syndicale plutôt que comme une simple association professionnelle, mais qu'en même temps, vous vous intéressez à des questions politiques qui ont une incidence sur le monde de l'éducation?

M. Bélanger: Je crois que le résumé et l'interprétation que vous faites de mes propos et de la situation réelle sont corrects. Il y a un autre problème dans lequel on va sûrement être impliqué. Nous n'avons jamais été impliqués, par exemple, dans les négociations provinciales, au niveau des conventions collectives. Il semblerait que ce sera un de nos grands problèmes, c'est-à-dire qu'en 1982, à l'échéance des conventions collectives des secteurs public et parapublic, les universités vont être appelées à négocier, à entrer dans la table provinciale. Ce sera un de nos problèmes de décider si on s'engage là-dedans, et qu'on le veuille ou non, si M. Parizeau décide qu'on y est, il va falloir qu'on y soit. Mais pour cela il faudra que nous soyons prêts.

Le président: Merci beaucoup, M. Bélanger et M. Lévesque, pour votre contribution. Cela nous sera certainement utile pour la préparation de notre rapport. Merci.

[Translation]

association. I am referring to McGill University, Concordia is unionized, as are Bishops and Sherbrooke.

Our objectives over the next two years are what I would qualify as political. By that, I mean the type of activity in which we are engaged here today.

Mr. Bastien: Political or apolitical?

Mr. Bélanger: Political. It is our political objectives which are motivating our appearance before the parliamentary committee in Quebec on Friday. They were also behind our press releases which stated our opposition to the Parizeau budget, to the Council of Universities and so forth.

So, our objective is to register... University professors have always been considered apolitical, but now we are realizing that if we do not play the political game, others will in our stead.

For example, the organization known as CREPUQ (Conference of Rectors and Principals of Quebec Universities), is organized politically. It consults with the government because its members are rectors of universities responsible for determining budgets. For example, Laval gives \$150,000 to that organization basically to develop a policy against unions. This is funded by the government. As professors, we find this unacceptable. So, a political conscience has developed recently and we have been fairly successful. In the coming years, we are going to emphasize that role much more. However, we do have some extremely important matters to deal with, like pensions, pension plans, accessibility, which is one of the bigger issues. With the decreasing population, we feel that this is the right time to increase the rate of accessibility in order to maintain attendance during the 1990s at a level which is at least comparable with previous levels. This is one of our main objectives. Apart from that, there is the question of university freedom.

Mr. Bastien: So would it be correct to resume the Federation situation as follows: basically, you perceive yourself as a union organization rather than merely a professional association while, at the same time, being interested in political questions which affect education?

Mr. Bélanger: You have summarized and interpreted my remarks and the actual situation correctly. There is another matter in which we will surely be involved. Until now, we have never participated in provincial negotiations of collective agreements. In 1982, which marks the end of collective agreements in the public and parapublic sectors, universities will be called upon to negotiate at the provincial bargaining table. One of our problems will be to decide whether or not to get involved. Whether we want to or not, it is Mr. Parizeau who makes the decision as to whether or not we should be represented. Nonetheless, we have to be ready.

The Chairman: Thank you very much for your contribution, Mr. Bélanger and Mr. Lévesque. Your evidence will certainly be useful when we prepare our report. Thank you.

[Texte]

M. Bélanger: Nous vous remercions beaucoup.

Le président: Je demanderais maintenant aux représentants du Centre hospitalier de l'Université Laval de bien vouloir venir à la table des témoins.

Docteur Jacques Brunet, je ne pense pas qu'on ait une copie du mémoire. Vous allez faire une présentation orale et on passera ensuite aux questions. Docteur Brunet.

Dr Jacques Brunet (directeur, Centre hospitalier de l'Université Laval): Merci, monsieur le président. Je voudrais d'abord manifester mon plaisir de venir comparaître devant votre commission et bien préciser que je le fais à titre individuel. Je suis actuellement directeur général du Centre hospitalier de l'Université Laval et professeur à l'Université Laval en médecine sociale et préventive. Toutefois, c'est je présume plutôt à titre d'ancien sous-ministre aux Affaires sociales de 1970 à 1978 que je viens parler ce matin des accords fiscaux, et de mes craintes ou de mes appréhensions quant à l'avenir.

Je voudrais d'abord rappeler, et je m'excuse si je le fais en répétition de d'autres mémoires qui ont été présentés... je parlerai principalement du secteur des services de santé. Je voudrais rappeler le rôle du gouvernement fédéral dans la mise en place de l'organisation des services de santé au Canada, et de son implication financière au cours des 20 ou 30 dernières années. Je pense qu'il importe de rappeler que les services de santé actuels ont été mis en place en grande partie avec l'accord et à l'instigation du gouvernement fédéral. Utilisant l'article 91 de l'Acte britannique, le gouvernement fédéral a utilisé le pouvoir de dépenser pour dès 1967 légiférer dans le domaine de la santé. Le gouvernement canadien a adopté en 1957 la Loi sur l'assurance-hospitalisation par laquelle il offre aux provinces de partager les coûts de l'hospitalisation selon une formule combinée, soit 25 p. 100 du coût per capita des services internes au Canada, et de 25 p. 100 du coût per capita provincial. Le Québec, avec une certaine réticence, pour ceux qui s'en souviennent, y adhère en janvier 1961. Une autre loi, la Loi sur les soins médicaux est adoptée en 1966 et permet au fédéral de contribuer pour 50 p. 100 du coût national per capita multiplié par la population de la province pour les services offerts par les médecins. Par ce mécanisme financier, le gouvernement fédéral a influencé considérablement l'organisation des services de santé dans les provinces et s'est immiscé dans un domaine de juridiction exclusivement provincial.

Au début des années 70, le gouvernement fédéral, ainsi que les gouvernements provinciaux ont constaté l'augmentation inquiétante des coûts dans le domaine de la santé. Pour donner un exemple, la part du gouvernement fédéral au financement des services hospitaliers pour l'ensemble du Canada est passée de \$347 millions en 1961 à \$1.2 milliards en 1971 et à \$2.3 milliards en 1976.

• 1110

Quant à l'assurance-maladie, cette part, pour l'ensemble du Canada, est passée de 586 millions de dollars en 1971 à 838 millions de dollars en 1975. Je regrette de ne pas avoir les chiffres pour 1980. A ces montants, il faut ajouter la participation des provinces qui représente un montant équivalent à peu

[Traduction]

Mr. Bélanger: Thank you very much.

The Chairman: Now I would like to ask the representatives of the Hospital Centre of Laval University to come to the table.

Dr. Jacques Brunet, I do not think we have a copy of the brief. You are making an oral presentation, and then we will move on to questions. Dr. Brunet.

Dr. Jacques Brunet (Director, Hospital Centre of Laval University): Thank you, Mr. Chairman. First, I would like to express my pleasure at having the opportunity to appear before your committee and to state quite clearly that I am doing so as an individual. At the moment, I am Director General of the Hospital Centre of Laval University and Professor of Social and Preventative Medicine at the University. However, I appear before you this morning regarding fiscal arrangements rather in my former capacity as Deputy Minister of Social Affairs from 1970 to 1978. I should like to express my fears and apprehensions about the future.

First, I should like to apologize if I am repeating statements made in preceding briefs. I will be addressing myself mainly to the health services sector. If I may, I would like to review the role of the federal government in the organization of health services in Canada as well as its financial involvement for the past 20 or 30 years. It is important to remember that the present health services were established, in large measure, upon the agreement and at the instigation of the federal government. Using the power granted it under Section 91 of the BNA Act, the federal government began to legislate in health matters as of 1967. In 1957, the Canadian government passed the Hospital Insurance Act enabling it to share hospital costs with the provinces under a combined formula, that is, 25 per cent of the per capita cost of services in Canada and 25 per cent of the provincial per capita cost. It was with some reticence, you may remember that Quebec joined the plan in January, 1961. Another act, the Medical Care Act, was passed in 1966 allowing the federal government to contribute 50 per cent of the national per capita cost multiplied by the population of the province for doctors' services. This financial mechanism permitted the federal government to substantially influence the organization of health services in the provinces and to interfere in an exclusively provincial area of jurisdiction.

At the beginning of the seventies, the federal and provincial governments noticed a disturbing increase in health care costs. For example, the federal government's share of hospital service financing for all of Canada went from \$347 million in 1961 to \$1.2 billion in 1971 to reach \$2.3 billion in 1976.

Now, contributions to health insurance throughout Canada went from \$586 million in 1971 to \$838 million in 1975. Unfortunately, I do not have statistics for 1980. In addition to federal contributions, there is the province's share, which

[Text]

près à celui du fédéral pour les programmes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie.

Je pense qu'il importe de se rappeler que les principaux facteurs qui ont contribué à la croissance des coûts demeurent, à mon avis, ceux qui ont été identifiés par la Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux qui a fait son rapport en 1970. Les trois principaux facteurs mentionnés sont, premièrement, le manque d'organisation du régime de la santé et l'intervention trop discrète de l'État dans l'organisation du régime, deuxièmement, le rattrapage dans les salaires dû à l'intervention publique dans le financement et aussi à la syndicalisation des employés, troisièmement, l'évolution des modes collectifs de financement qui a d'abord favorisé l'hospitalisation au détriment de modes de soins moins coûteux et enfin, les modes de financement des dépenses courantes qui poussent l'hôpital à réaliser une utilisation quantitative maximale de ses services tels l'hébergement et les services radiologiques.

En fait, on peut dire que les priorités imposées par le gouvernement fédéral aux provinces sont l'un des facteurs importants dans la croissance des coûts. En instaurant d'abord l'assurance-hospitalisation, le gouvernement fédéral a favorisé le développement des services les plus coûteux, soit celui des centres hospitaliers.

La Commission Castonguay signale ceci:

L'hôpital, en tant que ressource à vocation spécialisée, répond à environ 15 p. 100 de la demande de soins. Pourtant, les frais représentant au-delà de 60 p. 100 des dépenses de la santé. Ces constatations imposent une recherche de modes plus appropriés et plus économiques de distribution de soins. Les expériences tentées dans ce sens, développement d'unités de soins externes, extension des soins à domicile, mise sur pied de centres locaux de santé, doivent graduellement modifier la situation existante.

De 1970 à 1975, les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral ont tenté de s'entendre sur un mode de financement qui, tout en assurant un contrôle adéquat de l'augmentation des coûts, permettrait aux provinces d'organiser les services et leur distribution sur un modèle global, selon les priorités et les politiques établies par les provinces. Ces pourparlers n'ont pas abouti et, en juin 1975, le ministre des Finances, M. John Turner, annonce dans le discours du Budget la décision de plafonner ces contributions au régime d'assurance-maladie dès 1976 et d'assurance-hospitalisation dans un délai de cinq ans. Pour l'assurance-maladie, le taux d'accroissement de la contribution fédérale est limité à 13 p. 100 pour 1976-1977, à 10.5 p. 100 en 1977-1978 et à 8.5 p. 100 pour les années suivantes, avec un facteur pour tenir compte de la croissance démographique. Pour l'assurance-hospitalisation, seule la décision de mettre fin aux accords, avec le préavis de cinq ans exigé par la loi, a été annoncée.

Les gouvernements provinciaux se sont opposés à ces mesures et la discussion sur le plafonnement de la contribution fédérale, comme tout le partage des coûts de la santé, s'est inscrite dans le cadre de la renégociation des arrangements fiscaux. Je pense qu'en juin 1976, lors de la conférence des premiers

[Translation]

represents approximately the same amount for hospital insurance and health insurance.

It is important to remember that the main contributing factors to cost increase, in my opinion, are those identified by the Commission of Inquiry on Health and Social Services which reported in 1970. The three main factors mentioned were: the lack of organization in the health plan and the excessively discrete intervention of the state; salary hikes as a result of public intervention as well as employee organization; the development of collective modes of financing in favour of hospitalization at the expense of less expensive care; finally, current accounts financing practices obliging the hospitals to maximize the use of services like accommodation and radiology.

Actually, the priorities imposed on the provinces by the federal government are one of the principal factors in cost increase. In establishing hospital insurance first, the federal government favoured the development of more costly services, those provided in hospital centres.

The Castonguay Commission pointed out that

the hospital, a resource with a specific vocation, meets approximately 15 per cent of health care demands. However, the costs involved represent over 60 per cent of health expenditures. These observations imply the need for more appropriate and more economic methods of health care distribution. Experiments with out patients' units, extended home care, the establishment of local health centres must progressively change the existing situation.

From 1970 to 1975, the provincial and federal governments attempted to reach an agreement on methods of financing that, while adequately monitoring cost increases, would allow the provinces to organize their services and distribution according to their own particular priorities and policies. These discussions were fruitless and in June, 1975, the then Minister of Finance, Mr. John Turner, announced in his budget speech, the decision to put a ceiling on health insurance plan contributions as of 1976 and, on hospital insurance, within the following five years. The rate of increase of the federal contribution to health insurance was limited to 13 per cent in 1976-1977, to 10.5 per cent for 1977-1978 and to 8.5 per cent for the years following, with an allowance for demographic change. As far as hospital insurance was concerned, there was only mention of the decision to end the agreements, with the five years' notice required by law.

Provincial governments opposed these measures and the discussion on federal contribution ceilings, as on the whole health cost-sharing issue, became part of the renegotiation of fiscal agreements. In 1976, during the First Ministers' conference, I believe, the federal government submitted a joint

[Texte]

ministres, le gouvernement fédéral a soumis une formule mixte de retrait des programmes à frais partagés. Les pourparlers subséquents ont conduit à l'adoption du Bill C-37 sur les arrangements fiscaux. La contribution fédérale est composée d'un transfert fiscal et d'un versement global pour les programmes d'enseignement postsecondaire, de soins médicaux et d'assurance-hospitalisation, déterminés à partir des coûts réels de l'année 1976 pour ces programmes. A cette contribution s'ajoute un versement *per capita* de \$20.

Je pense qu'ici, il est peut-être intéressant de rappeler un fait d'avant 1976 au niveau des négociations de ces arrangements fiscaux ou des ententes financières. Aux environs de 1972, il y a une proposition de M. Lalonde, qui était alors ministre de la santé nationale et du bien-être social, qui offrait aux provinces un partage des coûts de la santé qui correspondrait au taux du produit national brut de 1970, augmenté de 1 p. 100 par année.

• 1115

C'est assez extraordinaire de se reporter à cette époque-là. Cette proposition a été jugée inacceptable par les provinces, parce qu'elles la jugeaient trop risquée, parce qu'il était probable, d'après toutes les études et toutes les données économiques du temps que les dépenses de santé augmenteraient plus rapidement que la proposition de Lalonde et que les provinces auraient un problème financier extrêmement important.

Vous pouvez imaginer que si l'offre de M. Lalonde avait été acceptée, compte tenu de la situation qui a prévalu depuis le début des années 70, les arrangements financiers dans le domaine de la santé auraient rapporté aux provinces encore beaucoup plus que ce qu'elles ont eu jusqu'à maintenant.

Ce rappel historique avait pour but de démontrer ou de signaler l'implication du gouvernement fédéral et la nécessité, à mon avis de s'assurer que le choix des priorités demeure le plus près possible du processus de décision des provinces. Il me semble qu'il appartient aux provinces, dans le domaine de la santé, de prendre les principales décisions et que les accords financiers ne doivent pas servir de prétexte pour se substituer aux gouvernements provinciaux dans la prise des décisions.

Pour continuer dans ce sens, il m'apparaît important de montrer les efforts qui ont été faits pour freiner la croissance des coûts dans le domaine de la santé.

Au cours des années 60, les budgets de la santé, tant au niveau provincial qu'au niveau fédéral, ont augmenté de 20 à 22 p. 100 par année, alors que le taux d'inflation se situait aux environs de 2 p. 100. Le pourcentage du produit national brut consacré à la santé au début des années 60, au Canada, comme dans chacune des provinces, avec certaines variations, se situait à 5.6 p. 100 et il est passé de 5.6 ou 5.5 p. 100 au cours des années 60 à 7.1 p. 100 au début des années 70. Des efforts majeurs ont été entrepris dans toutes les provinces du Canada pour freiner l'augmentation des coûts. Les principales décisions ont été, particulièrement au Québec, premièrement l'arrêt des constructions d'hôpitaux, deuxièmement la réforme du processus budgétaire et la mise en place du budget global dans les hôpitaux, troisièmement, la diminution du nombre de lits de courte durée, quatrièmement, les contrôles dans l'achat

[Traduction]

withdrawal formula from cost shared programs. The talks which followed led to the passage of Bill C-37 on fiscal arrangements. The federal contribution is composed of a tax transfer and a global payment for post-secondary education programs, medical care and hospital insurance, calculated according to real program costs in 1976. To that contribution is added a per capita payment of \$20.

Here, it is perhaps fitting to recall what happened before 1976 during the negotiation of these fiscal arrangements or financial agreements. Around 1972, Mr. Lalonde, the then minister of national health and welfare, proposed a health care cost sharing package to the provinces which corresponded to the 1970 GNP, increased by 1 per cent per annum.

Thinking back to that, I realize that what happened was quite unusual. The proposal was unacceptable to the provinces because they felt it too risky and that, according to the most recent studies and economic data, health costs would probably increase more quickly than the rate proposed by Mr. Lalonde and that the provinces would be faced with a considerable financial problem.

You can well imagine that, had the provinces accepted Mr. Lalonde's offer and, given the situation since the beginning of the seventies, the financial arrangements for health would have benefited the provinces much more than the agreements have to date.

This brief review was designed to illustrate or to emphasize the federal government's implication and the need to ensure that establishing priorities remains, as much as possible, the responsibility of the provinces. It is up to them, in my opinion, to take the principal decisions in health matters. Financial agreements must not serve as a pretext for taking the decisions which rightly belong in the provincial sphere.

Along the same lines, it is important to demonstrate the efforts which have been made to halt the cost increases in health.

During the sixties, health budgets, both at the provincial as well as the federal level, increased from between 20 per cent and 22 per cent per annum, while the inflation rate remained around 2 per cent. The percentage of GNP spent on health at the beginning of the sixties in Canada, as well as in each of the provinces, with a few exceptions, was around 5.6 per cent. It went from there to 7.1 per cent at the beginning of the seventies. Major efforts were undertaken in all the provinces to reverse this cost increase tendency. The main decisions, especially in Quebec, were: First, to stop hospital construction; second, to reform the budgetary procedure and to establish comprehensive budgeting in hospitals; third, to reduce the number of short-stay beds; fourth, to control the purchase of specialized medical equipment and, finally, to group together highly specialized medical activities. These various measures,

[Text]

d'équipements médicaux spécialisés et, enfin, le regroupement de ces activités médicales ultra-spécialisées. Ces diverses mesures, et je considère que la principale a été la contrainte sur les ressources physiques, ont permis de stabiliser les coûts de la santé. Entre 1970 et 1980, le pourcentage du produit national brut alloué à la santé chaque année au Canada a varié entre 7.1 et 7.6 p. 100. Il s'agit d'un ralentissement significatif de la croissance des dépenses de santé. Ces dépenses ont eu tendance à se stabiliser, aussi bien au Québec que dans l'ensemble du Canada, au cours des années 70.

Par ailleurs, si l'on compare cette situation à celle qui prévaut aux États-Unis où il n'existe ni régime d'assurance-hospitalisation, ni régime d'assurance-maladie, le pourcentage du produit national brut alloué à la santé est passé aux États-Unis de 5.34 p. 100 en 1960 à 8.4 p. 100 en 1975 et à 9 p. 100 en 1979. La tendance a été la même dans plusieurs pays européens.

• 1120

Certains chiffres ont été cités par le magazine *Time* qui est la source la plus récente où j'ai pu trouver des chiffres sur le pourcentage du produit national brut à la santé. Pour l'Allemagne de l'Ouest, les chiffres sont passés à 12.8 p. 100 pour 1979, pour la Suède, à 11.3 p. 100, alors que l'Angleterre s'est maintenue à 5.6 p. 100. Mais même en Angleterre, c'est une augmentation importante si on se reporte aux cinq années précédentes. Tout ceci pour mentionner qu'au Canada et dans chacune des provinces, des mesures ont été prises pour contrôler les coûts de la santé. Bien qu'en dollars, les coûts semblent avoir augmenté de façon importante, si on rapporte ces coûts en pourcentage du PNB, il y a une stabilisation des coûts qui m'apparaît extrêmement significative.

Une des grandes questions qu'on peut se poser est la suivante: est-ce que ce contrôle ou cette stabilisation de l'augmentation des coûts par rapport au produit national brut pourra se maintenir tout au long des années 80? Il semble que dans la plupart des pays, actuellement, il y ait une flambée des coûts de la santé qui augmentent de façon très significative. C'est la situation aux États-Unis, c'est la situation en Europe, en France et en Allemagne de l'Ouest et on peut se demander si le Canada pourra maintenir sa performance des années 70.

Tout ceci pour dire qu'il importe, à mon avis, que les accords fiscaux ne favorisent pas indûment les dépenses accrues en santé, mais permettent aux provinces d'offrir des services de santé adéquats. Il faut également que l'argent qui vient soit du provincial, soit du fédéral aux fins de la santé soit utilisé pour la santé. Je pense que c'est un des problèmes auxquels le Comité fait face. Il semble qu'une partie de l'argent qui provient des derniers accords fiscaux n'est pas utilisé dans le domaine de la santé, mais sert à financer les dépenses globales du gouvernement.

Ceci est un problème particulier qui ne nous concerne pas de façon immédiate. Cependant, autant il est important de maintenir un contrôle sur les dépenses des coûts de la santé, autant il apparaît important que les services de santé soient financés de façon adéquate dans chacune des provinces du Canada.

[Translation]

of which the most important was the restriction of physical resources, in my estimation, led to the stabilization of health costs. Between 1970 and 1980, the percentage of GNP allocated annually to health in Canada fluctuated between 7.1 per cent and 7.6 per cent. This represented a significant slowdown in health cost increases. Expenditures became stabilized in Quebec, as well as throughout the country, during the seventies.

In comparison with the situation that prevailed in the United States, where there is no hospital insurance or health insurance scheme, the percentage of GNP allocated to health in that country went from 5.34 per cent in 1960 to 8.4 per cent in 1975 and to 9 per cent in 1979. The same tendency was evident in many European countries.

The most recent data I was able to find on the percentages of GNP devoted to health care appeared in *Time* magazine. In West Germany, the percentage was 12.8 per cent for 1979, in Sweden 7.3 per cent, whereas in the case of Great Britain it stayed at 5.6 per cent, whereas in the case of Great Britain it stayed at 5.6 per cent. However, even in Great Britain, there is a sizeable increase compared to the five preceding years. The point of all this is to show that in Canada and in each of the provinces measures were taken to control the cost of health care. Even though in terms of dollars the cost seems to have risen dramatically, expressed as a percentage of GNP, it has been levelling off quite noticeably.

The question facing us is as follows: Will this control or this stabilization in cost increases in terms of the gross national product remain the same during the eighties? In most countries, it seems that these costs are increasing tremendously, namely in the United States, in Europe, in France, in West Germany. We can therefore wonder if Canada will be able to maintain the same performance as during the seventies.

It is therefore important, in my view, that fiscal agreements do not unduly favour increases in health care expenses, but allow provinces to offer adequate health care services. It is also important that federal or provincial money earmarked for health services be used for health services. That is one of the problems which the committee will have to face. It seems that part of the money from the last fiscal agreement is not being used for health care services but for general government expenditures.

This is a particular problem which does not concern us immediately. However, it is important to control health care spending and it is important that there be adequate financing in all the provinces of Canada. This implies federal government contributing as it has done up till now.

[Texte]

Ceci exige la contribution du gouvernement fédéral, compte tenu de son rôle historique jusqu'à maintenant.

C'est là l'essentiel de mes propos, monsieur le président, et je serais disposé à répondre à vos questions.

• 1120

Mr. Blenkarn: Professor, I gather that you think we must break away from the 7 per cent or 7.2 per cent of GNP and allow it to advance?

Dr. Brunet: Not really. What I am not sure of is that it is possible to maintain at that level the expense in the health field. It was possible in the 1970s; I do not know if it will be possible in the 1980s. I think the fiscal arrangements should make it possible or flexible enough to make a constraint but make sure that we can afford to pay for the health service.

Mr. Blenkarn: Do you think there is any fat left in the system? In other words, have we pushed down the prices that we pay professionals to the point where they will not accept continual reduction in their real net income?

Dr. Brunet: Two problems. One is the fee remuneration for the physicians. It is probably not the most important because it is not the most expensive directly.

In the Province of Quebec, which is what I know best, I think it is not possible to think we are going to be able to decrease the amount paid for physicians fees. What the level of increase should be in the next few years is difficult to know. In this province, the difficulty is to look at what is going on in other provinces: that increases the appetite of the physicians in this province. If the last agreement in other provinces increased by 15 or 20 per cent, it makes the doctors in this province quite willing to fight for an increase in the same sense.

• 1125

Mr. Blenkarn: In the other provinces there is always a provision of opting out, where the doctor can opt out of the system and bill the patient and the patient can collect from medicare.

Dr. Brunet: Yes.

Mr. Blenkarn: Or there is the provision where the doctor, if he is not satisfied with the fee, can balance bill or extra bill. In this province, that does not exist—am I correct in that?

Dr. Brunet: Yes, you are correct, and the fact that it does not exist here seems to make our physicians more reasonable, I would say, than in other provinces where they have that.

Mr. Blenkarn: Yes, but, in the other provinces, the argument by the physicians is that the opting out provision or the balanced billing provision provides sort of a fuse box or a safety valve: when fees become too low, they just charge the patient. There is no safety valve here. What do you see happening without a safety valve?

The Chairman: You must have other safety valves.

[Traduction]

This is the main thrust of my presentation, Mr. Chairman, and I would be happy to answer questions.

M. Blenkarn: Monsieur le professeur, je suppose que vous préconisez que l'on dépasse les 7 ou 7.2 p. 100 de PNB?

Dr. Brunet: Pas vraiment. Cependant, je ne suis pas sûr que l'on puisse maintenir à ce niveau les dépenses en matière de santé. C'était possible au cours des années 70, je ne sais si ça le serait au cours des années 80. Je crois que les ententes fiscales devraient être suffisamment souples pour imposer certaines conditions tout en s'assurant que nous pouvons payer la note.

M. Blenkarn: Le système connaît-il encore une certaine latitude? En d'autres termes, avons-nous tellement réduit les honoraires professionnels que ces personnes n'accepteront pas de continuer à voir leur revenu net diminuer constamment?

Dr. Brunet: Il y a deux problèmes ici. Tout d'abord, les honoraires des médecins. Ce n'est peut-être pas là la chose la plus importante parce que ce n'est pas cela qui coûte le plus cher.

Dans la province de Québec, celle que je connais le mieux, je ne crois pas qu'il serait faisable de diminuer encore les honoraires des médecins. Il est difficile de savoir quelle pourrait être l'augmentation de ces honoraires. Dans notre province, la difficulté c'est quand on commence à comparer avec les autres provinces où les honoraires sont plus élevés. Si dans les autres provinces, les médecins ont obtenu une augmentation de 15 p. 100 ou 20 p. 100, ceux de notre province sont prêts à se battre pour une augmentation semblable.

M. Blenkarn: Dans les autres provinces, il y a toujours la possibilité de se désaffilier du régime.

Dr. Brunet: Oui.

M. Blenkarn: Il y a également la possibilité de la surfacturation. Dans votre province, cela n'existe pas, si j'ai bien compris, n'est-ce pas?

Dr. Brunet: Vous avez bien compris et cela rend sans doute nos médecins plus raisonnables que dans d'autres provinces.

M. Blenkarn: Oui, mais dans les autres provinces, on prétend que cette possibilité de se désaffilier ou cette possibilité de percevoir des honoraires supplémentaires représente en quelque sorte une soupape de sûreté en ce sens que lorsque les honoraires sont trop peu importants, il y a toujours possibilité de facturer le patient lui-même. Il n'y a pas de soupape de sûreté au Québec. A votre avis, qu'est-ce que cela signifie?

Le président: Vous devez avoir d'autres soupapes de sûreté.

[Text]

Dr. Brunet: There is always a safety valve, anyway. I can talk about a safety valve, but it does not seem to make the thing easier. The only thing I can say is that, for the last 12 years now, it has made things easier in this province than in most other provinces where the bargaining with physicians is concerned, and the fees have not increased in this province more rapidly—or the revenues of the physicians, I would say, are in balance with other provinces.

The safety valve does exist: what the physicians in this province have used is the fee schedule. I mean, they have used the fee schedule to increase their revenue.

Mr. Blenkarn: Is not the fee schedule approved, though, by the province?

Dr. Brunet: That is right, but it is made with the doctors. If you look at it, you can see that it is a pretty good safety valve.

Mr. Blenkarn: But the same thing happens in the other provinces: the doctors bring in a fee schedule; they bargain with the medicare officials to determine what level of insurance there is going to be; and, if they are not happy, they opt out or they balance bill or something like that. In this province, you do not allow them to balance bill or opt out. What happens when the doctors are not happy with the fee schedule?

Dr. Brunet: The only thing I can tell you is what has happened in the last 20 years. In this province, the physicians, through the group of federations, which are the equivalent of trade unions, in fact, negotiate with the government just as other trade unions do. They have had two agreements with the government and they are now negotiating the next fee schedule.

If you take all the data we have and the only official data we have, on the one hand, the people in this province are satisfied with the health service and with the physician service; on the other hand, if we look at the data that we have on whether the physicians are satisfied with the system, it is very surprising that we find that the degree of satisfaction is among the highest in this province.

So the only thing I can say is that reality. The fact is that we had the courage in 1970 not to have physicians opt out and that has, I think, solved a very serious problem for the people of this province. We have managed to make our population satisfied and, also, our physicians are quite satisfied. They will not say that today because they are negotiating; but, if you look at the data we obtained through surveys about a year ago or about two years ago, they were among the most satisfied in Canada.

• 1130

Mr. Blenkarn: That is because the province has been willing, basically, to give them almost what they want.

Dr. Brunet: Oh, no. If you have raised children, you will know that it does not work that way. People are not necessarily happy because you give them all they want. I do not think you are right there. If you look at reality, that is not true.

[Translation]

Dr. Brunet: Il y a toujours ce genre de mécanisme, je pourrais vous en parler, mais cela ne facilite néanmoins pas les choses. Tout ce que je peux dire, c'est qu'au cours des 12 dernières années, cela a facilité les choses dans cette province par rapport à d'autres provinces en ce qui concerne les négociations. Les honoraires n'ont pas augmenté plus rapidement et les revenus des médecins sont semblables à ceux des autres provinces.

Il existe une soupape de sûreté au Québec, c'est le barème des honoraires. Les médecins se sont servis de cela pour augmenter leur revenu.

M. Blenkarn: Est-ce que ce barème n'est pas approuvé par la province?

Dr. Brunet: Précisément, mais il est déjà établi en consultation avec les médecins. Vous verrez que c'est une très bonne soupape de sûreté.

M. Blenkarn: Mais la même chose se passe dans les autres provinces, les médecins présentent un barème d'honoraires, ils négocient avec les fonctionnaires de l'assurance-maladie pour déterminer le niveau d'assurance, et s'ils ne sont pas d'accord, ils se désaffilient ou ils facturent leurs patients en plus de la prestation. Dans la province du Québec, ces dernières possibilités n'existent pas. Que se passe-t-il alors quand les médecins ne sont pas contents du barème?

Dr. Brunet: Tout ce que je peux vous dire c'est ce qui s'est passé au cours des 20 dernières années. Les médecins, par le truchement de leur fédération, sont l'équivalent de syndicat en fait, et négocient avec le gouvernement comme tout autre syndicat le ferait. Ils ont conclu deux ententes avec le gouvernement et ils sont en train de négocier la prochaine entente.

D'après les données dont nous disposons, la population de la province est satisfaite des services médicaux et des prestations des médecins. D'autre part, si l'on étudie les données que nous avons afin de voir si les médecins sont satisfaits du système, nous nous rendons compte à notre grande surprise que parmi les autres groupes professionnels, les médecins sont les plus satisfaits de leur province.

C'est donc un fait. Nous avons eu le courage en 1970 de ne pas permettre la désaffiliation, ce qui a résolu un problème très sérieux pour notre population. Nous avons pu satisfaire la population et également les médecins. Ces derniers ne s'en vanteront pas maintenant, étant donné qu'ils sont en pleine négociation, mais si l'on examine le relevé d'enquête faite il y a un ou deux ans, on se rend compte que les médecins québécois sont les plus satisfaits du Canada.

M. Blenkarn: C'est parce que la province en fait leur a donné presque tout ce qu'ils voulaient.

Dr. Brunet: Pas du tout! Si vous élevez des enfants, vous vous rendez compte que les choses ne marchent pas comme cela. Les gens ne sont pas nécessairement heureux parce qu'on leur donne tout ce qu'ils veulent. Je ne crois pas que vous ayez

[Texte]

I think Quebec has been tougher with physicians than other provinces, but the system is fair and the payment is pretty effective and it is related to the social climate in this province. I cannot explain everything: I can just give you the facts. Why are our doctors more satisfied than in other provinces? I think, if you look at the revenue, the revenue is about the average of Canada and still doctors in many other provinces probably get some money by the opting out process, by the overbilling process, which is under the table. That is probably a pretty good valve, which is not declared to the income tax people.

Mr. Blenkarn: Does that happen here?

Dr. Brunet: No, it is impossible and it is illegal. It is non-existent or very, very limited because it is really illegal. It is not done.

Mr. Blenkarn: Have you too many doctors in this province, do you think? Are there more doctors than there need to be? Is the province over-doctored?

Dr. Brunet: Who knows? Many people have figures about the number of doctors you should have. From all the data available, we probably have now one of the highest doctor-population ratios and that may be a problem insofar as cost is concerned.

Insofar as distribution of doctors is concerned, we still have a very severe maldistribution of doctors. We do not have sufficient doctors in the northern part of the province. There is a maldistribution which is sufficient that we do not have enough doctors in most places except in the big cities like Montreal, Quebec and Sherbrooke, and in middle-sized cities. The further you go, the more you lack doctors.

What is the adequate doctor: population ratio? I do not think anybody knows. What is the relation of the number of doctors to the health indices of the populations? We do not know. My impression or my certitude is that you will not be able to decrease the number of doctors until you have a more adequate distribution.

Mr. Blenkarn: We heard evidence in Victoria that the more doctors you have, the higher your health cost is because they all have to rely on the system for payment and the consequence is that they find things to do and find reasons to bill the system. So, if you really wanted to control your health costs, what you would do is control the number of physicians or the use which physicians make of the system.

Dr. Brunet: I have heard that very often. I do not know the answer except that—and I am not an economist—there has been no country that I know of with an oversupply of doctors. There is a great theory in economics that says that you are better off with a new supply if you want to decrease the costs than with a lack of supply. That is true for most things and I do not believe that you are going to decrease the cost with fewer doctors. I mean, they will blackmail you: there is no doubt about that.

[Traduction]

raison. Si vous étudiez ce qu'il se passe en réalité, vous verrez que ce n'est pas le cas.

Je crois que le Québec s'est montré plus strict avec les médecins que d'autres provinces, mais le système est juste et les honoraires convenables; tout cela est relié au climat social dans la province. Je ne peux expliquer tout, je peux simplement vous donner les faits. Pourquoi peut-on dire que nos médecins sont plus satisfaits que dans les autres provinces? Les revenus des médecins québécois correspondent aux revenus moyens des médecins canadiens et pourtant les médecins d'autres provinces gagnent sans doute plus d'argent à cause de cette possibilité de désaffiliation ou de surfacturation qui se fait pour ainsi dire sous la table. C'est en sorte une bonne soupape de sûreté car il s'agit-là d'argent qui n'est pas déclaré au fisc.

M. Blenkarn: Est-ce que cela se passe ici aussi?

Dr Brunet: Non, c'est impossible et c'est illégal. Si cela existe, c'est de façon très sporadique, étant donné que c'est illégal.

M. Blenkarn: Croyez-vous avoir trop de médecins dans votre province? Y en a-t-il plus qu'il n'est nécessaire?

Dr Brunet: Qui sait? Il y a des gens qui prétendent savoir quel devrait être le nombre de médecins. D'après les données disponibles, nous avons sans doute le plus grand nombre de médecins par rapport à la population et c'est peut-être un problème qui concerne les coûts.

Pour ce qui est de la répartition, elle n'est toujours pas très bonne. Nous n'avons pas suffisamment de médecins dans le nord de la province, nous en avons suffisamment dans les grandes villes comme Montréal, Québec, Sherbrooke et dans les villes de densité moyenne. Plus on s'éloigne des grands centres, moins il y a de médecins.

Je ne crois pas que l'on puisse déterminer quel est le coefficient médecins/population. Personnellement, j'ai l'impression ou du moins je crois qu'il ne sera pas possible de diminuer le nombre de médecins avant d'avoir une répartition plus adéquate.

M. Blenkarn: A Victoria, on nous a dit que plus il y a de médecins, plus les coûts de santé sont élevés; les médecins trouvent toujours quelque chose à faire et des raisons de facturer le système. Ainsi donc, si l'on voulait vraiment contrôler les frais de santé, il faudrait contrôler le nombre de médecins ou l'utilisation que font les médecins du système.

Dr Brunet: C'est ce que j'ai entendu dire très souvent. Je ne sais quelle est la réponse, et je ne suis pas économiste, mais je ne crois pas qu'il y ait trop de médecins dans aucun pays que je connais. D'après une des théories économiques, plus l'offre est élevée, moins les coûts le sont. C'est vrai pour la plupart des choses et je ne crois pas que l'on diminuera les coûts si l'on diminue le nombre de médecins. Ils vous feront du chantage, c'est évident.

[Text]

Mr. Blenkarn: You have no direct health insurance premium. Is there any method by which the patient knows what his medical costs are in this province?

Dr. Brunet: There are only two ways now. One is that they get a copy of the bill of the costs of their hospitalization when they get out of the hospital. They get a copy of the bill for the cost of their hospitalization when they get into a hospital. In fact, when they get out of the hospital, they get the copy of the bill just to make them more sensitive to the costs.

The other part is that there has been a change in the law so that the board of health will send copies of medical bills for the year to some specific people. This has not been implemented yet due to some administrative difficulty. These are the only ways by which to make people sensitive. There has been a lot of talk about frais modérateurs the ticket modérateur in this province. My own personal view is that it is very old fashioned and, also, touches people with the greatest need. I mean it is very seldom effective. To be effective, it has to be very significant and, then, when it is significant, it does affect either the poor people or the people with middle incomes. So from my point of view, it is not the best way to solve the problem of costs containment.

Mr. Blenkarn: Is there any way then in your view whereby the government can control the increase in health costs?

Dr. Brunet: To look at what has been happening in Canada over the last 10 years, everybody is very much impressed by the figures in dollars but people try to forget inflation. When you look at the costs in relation to the PNB, it means that the total costs, or the real health costs in this country, have not increased significantly in the past 10 or 12 years as far as we know. This is what we want. I think there has to be a very careful look taken at the problem, but not more than that. There is no tragedy. We are not up to 10 percent of our GNP; we are still at the same percentage of GNP. In fact, for the federal government it is about 0.5 per cent less than it was in 1970. So there is no tragedy. If it were the same for all the expenses of the federal government, it would be in a fairly good position.

Mr. Blenkarn: It sure would. Yes.

Dr. Brunet: So I would appreciate having the people look at other parts of the health service as being responsible for all the trouble. Not only the health services, but look at social services too, and income security. If you look at income security, the percentage of the GNP going to income security has probably decreased in the last 10 years. This is where we seem to spend most of our time in trying to find some way to decrease the expense, but it does not seem that the big deficit of this province or of the federal government comes from health or social security, as far as I can see.

Mr. Blenkarn: Thank you very much.

Le président: Je pense que une question supplémentaire.

Mr. Thacker.

[Translation]

M. Blenkarn: Dans votre province, il n'y a pas de primes directes d'assurance-maladie. Comment les patients savent-ils combien coûtent les frais médicaux dans leur province?

Dr Brunet: Ils le savent de deux façons à l'heure actuelle. Tout d'abord, le patient obtient une copie de la facture de l'hôpital lorsqu'il sort de celui-ci. Ils ont une copie de la liste des frais lorsqu'ils sont hospitalisés. En fait, lorsqu'ils sortent de l'hôpital, on leur donne une copie de la facture pour qu'ils aient un peu plus conscience du coût.

Ensuite, une modification a été apportée à la loi autorisant la commission de santé à envoyer les copies de factures médicales à certaines personnes en particulier. Cette nouvelle disposition n'a pas encore été appliquée à cause de certaines difficultés administratives. Ce sont les seuls moyens de sensibiliser la population. Dans cette province, il a été beaucoup question du ticket modérateur. Personnellement, j'estime que c'est un principe dépassé et qu'il ne touche que les plus nécessiteux. Je veux dire qu'il est très rarement efficace. Pour être efficace, il faut que le pourcentage soit important, et lorsqu'il est important, ce sont soit les nécessiteux soit les personnes à revenus moyens qui en pâtissent. Donc, personnellement, je ne pense pas que cela soit le meilleur moyen de contenir les dépenses.

M. Blenkarn: Dans ce cas, à votre avis, existe-t-il un moyen permettant au gouvernement de contrôler cette augmentation des dépenses?

Dr Brunet: Si on considère ce qui s'est passé au Canada au cours des dix dernières années, on est très impressionné par les chiffres car on a tendance à oublier l'inflation. Proportionnellement au PNB, il n'y a pas eu d'augmentation significative des dépenses dans le domaine de la santé au cours des dix ou douze dernières années. C'est tout ce que nous voulons. Je crois qu'il faut être sur le qui-vive mais pas plus. Il n'y a pas de péril en la demeure. Le pourcentage du PNB est toujours le même, nous ne sommes pas grimpés à 10 p. 100. En fait, pour le gouvernement fédéral cela représente environ un demi pour cent de moins qu'en 1970. Il ne faut pas s'affoler. S'il en allait de même pour toutes les dépenses du gouvernement fédéral, sa situation serait relativement bonne.

M. Blenkarn: Assurément, oui.

Dr Brunet: J'aimerais donc qu'on s'intéresse un peu plus aux autres éléments de la santé publique si l'on veut trouver des coupables. Qu'on s'intéresse non seulement aux services de santé, mais également aux services sociaux et aux programmes de revenu garanti. Dans le cas de ce dernier, le pourcentage du PNB qui lui est consacré a probablement diminué au cours des dix dernières années. C'est sur ce domaine que nous semblons faire porter tous nos efforts de réduction de dépenses, mais il ne semble pas que l'énorme déficit de cette province ou du gouvernement fédéral puisse être imputable à la santé publique ou à la sécurité sociale d'après nos constatations.

M. Blenkarn: Merci beaucoup.

The Chairman: One supplementary.

Monsieur Thacker.

[Texte]

Mr. Thacker: Thank you, Mr. Chairman. Just so the record is clear, I want to ask Dr. Brunet if he was saying that he knows that doctors are receiving payment under the table?

Dr. Brunet: I said that in this province I know they do not receive it. It would be very exceptional if it happened and, as far as I know, they do not.

Mr. Thacker: And in other parts of Canada?

Dr. Brunet: Oh, they have the over-bill systems, which solve their problems.

Mr. Thacker: Thank you. I must have misunderstood what you said. I came in late, so I apologize.

Dr. Brunet: No, but by English is not always perfect also.

The Chairman: Monsieur Loisel.

M. Loisel: Merci monsieur le président. Bonjour, monsieur Brunet.

• 1140

Je regarde les statistiques pour comparer le 5.6 p. 100 au Royaume-Uni au 9.5 p. 100 aux États-Unis ou au 7.5 p. 100 au Canada. Est-ce que c'est la quantité des services qui est vraiment différente ou si c'est par la méthode pour donner les services qu'on peut expliquer cette différence dans les coûts? Quelle est la conclusion au sujet de l'état de santé des populations respectives?

Dr. Brunet: Je vais commencer par la dernière question qui est la plus facile. Il n'y a malheureusement peu ou pas de relation entre l'état de santé d'une population tel qu'on peut l'évaluer par les méthodes actuelles qui sont encore assez grossières, je dirais, toutes les mesures de l'état de santé sont assez difficiles, il n'y a donc pas de relation directe, quoiqu'on puisse noter qu'un bon nombre... De fait, ce qui a eu, au cours des années, la relation la plus directe avec l'état de santé d'une population, c'est le niveau économique et les mesures d'assainissement, d'hygiène générale. Cela a un impact direct. Certains programmes peuvent avoir un impact léger. Par exemple, en périnatalité, au Québec, on a mis en place des mesures et on peut avoir un certain impact sur certains indices de santé. Mais il n'y a pas de relation directe. Dans les comparaisons avec les autres provinces, d'après les études qui ont été faites et d'après ce que j'en connais personnellement, le facteur le plus important, c'est le nombre de lits actifs. Plus vous avez de lits d'hôpitaux, plus cela vous coûte cher et plus vous avez d'équipement perfectionné, cela coûte cher. Au Québec, on a pris certains moyens et l'Ontario a pris d'autres moyens; d'autres provinces ont adopté d'autres modalités. C'est presque la seule façon qu'on a eue de contraindre les coûts. Par exemple, le nombre de lits de courte durée au Québec a diminué un peu par rapport à 1968. Il y en a moins actuellement qu'il n'y en avait dans ce temps-là. Le nombre d'appareils perfectionnés, très d'avant-garde, a été limité aussi. Ce sont probablement ces facteurs-là. Je connais très peu le système de santé de l'Allemagne de l'Ouest; alors, je ne peux pas en parler. En Suède, leur problème majeur, c'était le nombre de lits. Ils ont fait un système de santé dans les années 50. Pour vous donner une idée de ce qu'on a comme lits actifs,

[Traduction]

M. Thacker: Merci, monsieur le président. Pour qu'il n'y ait pas de malentendu, je voudrais que M. Brunet nous confirme qu'il a bien dit connaître des médecins qui reçoivent des paiements en sous-main.

Dr. Brunet: J'ai dit exactement le contraire. S'il y a de tels exemples, c'est très exceptionnel et que je sache, cela ne se fait pas.

M. Thacker: Et dans les autres régions du Canada?

Dr. Brunet: Ils procèdent à la facturation complémentaire, ce qui résout tous leurs problèmes.

M. Thacker: Merci. J'ai dû mal comprendre ce que vous aviez dit. Je suis arrivé en retard, je m'excuse.

Dr. Brunet: Mon anglais n'est pas toujours parfait.

Le président: Mr. Loisel.

Mr. Loisel: Thank you, Mr. Chairman. Good morning, Mr. Brunet.

It is 5.6 per cent in the U.K., 9.5 per cent in the U.S. and 7.5 per cent in Canada. What really makes the difference: the quality of services or the delivery of those services? What is the health state of the population of those countries?

Dr. Brunet: I will answer the last question which is the easiest. Unfortunately, there is little or no relation at all between the health level of a population inasmuch as we can measure it with the present means that are still very inaccurate, I would say that all those measurements are most unreliable, there is no direct relation though we might note that a good number... in fact, over the years, the most direct means to measure the health level of a population has been by relating it to the economic level and to the general hygiene level. The impact is direct. Some programs have a very slight impact. For example, in pre-natal care, in Quebec, some of the steps taken may have had an impact on the health level. But there is no direct relation. When we make comparisons with the other provinces, according to the studies made, and as far as I personally know, the most important factor is the number of active beds. The more hospital beds you have, the more expensive it is, and the more your facilities are sophisticated, the more expensive it is. The course of action taken in Quebec is not the same as in Ontario or as in other provinces. It is almost the only way to contain the costs. For instance, as compared to 1968, there has been a reduction in the number of short-stay beds in Quebec. We have less than before. The number of sophisticated machinery, high tech machinery, has also been reduced. Those factors must be responsible. I know very little about the health system of West Germany. So I will not speak of it. In Sweden, their major problem was the number of beds, their health system started in the fifties. To give you an idea of the number of acute or short-stay beds, the most expensive item, here in Quebec it is now around 4 or 4.5. In Canada, it may be around 5. In Sweden, however, it is 11 or 12 for 100,000 people. This explains the difference in cost and

[Text]

aigus et de courte durée, et c'est ce qui coûte cher, ici, au Québec, c'est autour de 4.5 maintenant, 4 ou 4.5. Au niveau du Canada, c'est peut-être 5. Au niveau de la Suède, cependant, c'est 11 ou 12 pour 100,000 habitants. Cela explique la différence des coûts et l'augmentation des coûts qui se continue. Ce sont les facteurs qui sont connus actuellement.

Il faut comprendre que dans les années 60, il y a eu du rattrapage, du rattrapage au niveau des employés d'hôpitaux qui, maintenant, gagnent des salaires avantageusement comparables à ceux d'ailleurs, ce qui n'est pas le cas au début des années 60.

M. Loisel: Vous nous disiez tout à l'heure que les hôpitaux, je ne sais pas en quelle année, traitaient 15 p. 100 des cas de santé alors qu'ils grugeaient 60 p. 100 du budget.

Dr Brunet: C'est encore à peu près la même chose.

M. Loisel: C'est encore à peu près la même chose. Comment expliquez-vous qu'au Québec, et ce n'est pas un jugement de valeur, au contraire, qu'au Québec, on semble dépenser plus que la moyenne nationale au niveau de la santé au même moment où on semble dépenser plus que la moyenne nationale au niveau des services sociaux? Comment expliquez-vous cela? Deuxièmement, je comprends que les critères sont bien imprécis et bien imparfaits, mais est-ce qu'on en sort avec une population plus forte, plus productive, plus heureuse?

Dr Brunet: Le Québec a toujours eu tendance à avoir un coût plus élevé per capita que les autres provinces. Il y a d'autres facteurs. Dans les études de la Commission, c'était lié au processus de budget, c'était lié aux conventions collectives dans le secteur parapublic; cela a été lié à des habitudes qui sont extrêmement difficiles à corriger. Il y a eu des efforts majeurs de faits pour essayer de ramener les coûts de la santé au Québec au niveau des autres. Les efforts qui sont faits depuis 1970 semblent commencer à donner des résultats. Les données les plus récentes du ministère, qui comparent les chiffres entre les diverses provinces du Canada actuellement, semblent indiquer que le Québec est en train de se replacer par rapport aux coûts, et que les coûts per capita par exemple seraient moindres qu'en Ontario pour le restant de l'année.

• 1145

M. Loisel: Au niveau de la santé?

Dr Brunet: Au niveau de la santé.

M. Loisel: Mais pas au niveau des services sociaux?

Dr Brunet: Au niveau des services sociaux, il faut le dire, c'est sûrement plus élevé. Il y a probablement plus de services ici, il y a plus de besoins compte tenu du niveau de pauvreté. Si vous regardez l'assistance-publique par exemple, si vous regardez l'assurance-chômage, je pense que là-dessus notre situation économique entraîne un plus grand besoin de services sociaux. Deuxièmement, il y a possiblement aussi les systèmes de comptabilité qui peuvent jouer.

M. Loisel: Maintenant, monsieur Brunet, comparons le Québec et l'Ontario au niveau des services sociaux. Ici on a, pour le moins, je ne sais pas si le terme est bon, «institutionnalisé». On a les CLSC, les CSSS, c'est vraiment institutionnalisé. En Ontario, on semble passer davantage par le biais des

[Translation]

the continued increase of cost. Those are the known factors today.

You must understand that in the sixties, there has been some catching up, some catching up in hospital personnel and the salaries of that personnel compares very favourably with elsewhere which was not the case in the early sixties.

Mr. Loisel: You told us earlier that the hospitals, I do not recall which year, were handling 15 per cent of the health cases while swallowing 60 per cent of the budget.

Dr. Brunet: It is still about the same.

Mr. Loisel: It is still about the same. How do you explain that in Quebec, and it is not a value judgment, on the contrary, the cost for health care seems to be above the national average whereas at the same time the cost for social services seems to be also above the national average? What is your explanation? Secondly, I can appreciate the inaccuracy and the imperfection of the criteria, but does it not result in the end in a stronger, more productive and happier population?

Dr. Brunet: The cost per capita in Quebec has always been higher than in the other provinces. There are other factors. According to the studies of the board, it is related to the budget, to the collective agreements in the parapublic sector, to habits that are very difficult to change. Major efforts have been made to try and bring the health cost in Quebec in line with the other provinces. The efforts made since 1970 seem to bear fruit. The most recent data of the department, comparing our figures with those of the other provinces, seem to indicate that Quebec is making progress and that the cost per capita for instance, will come under those of Ontario for the remainder of the year.

Mr. Loisel: In health care?

Dr. Brunet: In health care.

Mr. Loisel: But not in social services?

Dr. Brunet: In social services, we must admit that it is certainly higher. There are probably more services here given the level of poverty. If you take, for instance, the assistance plan, the unemployment insurance, I think that our economic position triggers a greater need for social services. Secondly, possibly, the accountability systems may also be responsible.

Mr. Loisel: Now, Mr. Brunet, let us compare the social services in Quebec with those of Ontario. Here, to say the least, I do not know whether it is the right word, there has been an "institutionalization". We have the CLSC, the CSSS, everything is institutionalized. In Ontario, they seem to have

[Texte]

municipalités qui doivent même faire un effort fiscal, et on fait appel beaucoup au bénévolat.

Le résultat net, c'est qu'il y a moins de service, mais cela coûte 50 p. 100 des coûts d'ici. Si on fait des projections dans l'avenir, est-ce que c'est nous qui devrions tenter de réduire les services à ce niveau-là? Oublions le secteur pauvreté et l'argent versé directement aux assistés sociaux chroniques. Prenons simplement ceux qui sont de passage, malheureusement, dans cet état là. Est-ce que c'est l'Ontario qui devra éventuellement en arriver à institutionnaliser son système comme nous ou devons-nous donner un peu de lest?

Dr Brunet: Je n'ai pas de réponse là-dessus. Il y a eu des études. L'institutionnalisation des services sociaux au Québec, c'est une histoire qui remonte aux années 1955, ou presque. Cela a commencé avec le rapport Montpetit. La disparition de l'implication des municipalités est ici une longue tradition, contrairement à ce qui s'est passé dans toutes les autres provinces du Canada. Il y a probablement des facteurs socio-économiques importants qui sont sous-jacents à cela, et que je ne suis pas capable d'analyser. Cela correspond à une vieille tradition.

Deuxièmement, il m'apparaît qu'il n'y aura pas possibilité pour le Québec de diminuer de façon importante ses services sociaux tant qu'il n'aura pas solutionné ses problèmes économiques et diminué, si vous voulez, le niveau de son assistance sociale, le nombre de personnes sur l'assistance sociale. Cela m'a toujours frappé. Vous avez au Québec à peu près 600,000 assistés sociaux. C'est presque 10 p. 100 de la population. Si vous ajoutez à cela les gens qui sont en chômage, c'est un autre 10 p. 100. Vous comprenez que c'est dans ces populations-là que vous retrouvez la plupart des personnes qui ont recours aux services sociaux. Regardez les problèmes de délinquance, par exemple. Regardez les jeunes qui ont des problèmes de délinquance. C'est beaucoup plus dans les classes défavorisées que dans les classes aisées. Le nombre de personnes de niveau professionnel qui ont un enfant dans un centre d'accueil au Québec est assez limité.

M. Loisel: Dites-vous que le nombre d'assistés sociaux au Québec est de 10 p. 100 de la population?

Dr Brunet: Le nombre de personnes qui se trouvent à être sur l'assistance sociale, si vous prenez familles et individus.

M. Loisel: Oui. 10 p. 100? A part le 8 p. 100 de chômage?

Dr Brunet: Oui, cela explique une bonne partie de la chose.

M. Loisel: Une dernière question. Certaines personnes ou certains experts du domaine des relations fédérales-provinciales ne partagent pas votre avis que le gouvernement fédéral soit aussi moralement impliqué dans le financement des programmes, particulièrement au niveau de l'assurance-hospitalisation. Certains semblent mentionner qu'au niveau de la santé, de *Medicare* comme tel, il y a vraiment eu, si vous voulez, un putsch de la part du gouvernement fédéral pour influencer tout cela. Par contre, au niveau de l'assurance hospitalisation, en 1957, on répondait en fait à un phénomène qui était vieux déjà de 10 ans, depuis 1947, en Saskatchewan. Si on se souvient

[Traduction]

put the emphasis on the municipalities which have even been asked to make a fiscal effort and volunteer agencies are very active.

The net result is less services but the cost is 50 per cent less. Looking ahead, should we also try to reduce those services? Let us forget poverty and the monies paid directly to the people chronically on welfare. Let us take only those who, unfortunately, have to be on welfare from time to time. Will Ontario in the end have to institutionalize their system like we did or will we have to cut?

Dr. Brunet: I cannot answer. Some studies have been made. The institutionalization of social services in Quebec dates back to 1955 or so. It all started with the Montpetit report. The non-involvement of the municipalities is a long tradition contrary to what happened in the other provinces of Canada. There are probably significant social-economic factors that explain it, but I cannot analyze them. It is an old tradition.

Secondly, it seems to me that Quebec will not be in a position to significantly reduce its social services as long as we will not have resolved our economic problems and reduced, if you will, the welfare level, the number of people on welfare. It has always struck me, in Quebec you have about 600,000 people on welfare. It is nearly 10 per cent of the population. If you add the unemployed, that is ten per cent more. You can appreciate that it is among these people that you find most of those relying on social services. Just take delinquency. You find more young offenders in the have not classes than in the have classes. It is very seldom that professionals in Quebec have one of their kids in a half-way house.

Mr. Loisel: Are you saying that 10 per cent of the Quebec population are on welfare?

Dr. Brunet: It is the number of people on welfare if you include families and individuals.

Mr. Loisel: Yes. Ten per cent? Beside the eight per cent of unemployed?

Dr. Brunet: Yes, it explains part of the situation.

Mr. Loisel: Last question. Some people or some experts in federal-provincial relations do not believe, like you, that the federal government is as morally involved in the financing of the programs, particularly in the financing of medicare. Some argue that a health care, in medicare as such, the federal government is engaged, if you will, in an *éprouve de force* to meet its ends. However, in 1957, hospital insurance has already been around for 10 years in Saskatchewan. If you remember, the election campaign in the nineteen sixties was fought on that platform. What are your comments in that regard?

[Text]

aussi des années 1960, la campagne électorale avait été faite sur ce thème-là. Quels sont vos commentaires à ce sujet-là?

Dr Brunet: D'abord, même si je vieillis, j'étais un peu jeune à l'époque pour être capable de juger. Mais si on regarde l'histoire, je pense que cela fait suite, beaucoup, au rapport Hall qui a eu une influence majeure au niveau gouvernemental. Si on se place dans la province de Québec, il y avait ici un gros problème, si on regarde la population en général, des coûts de la santé, même à cette époque-là.

Mais, à mon avis, c'est le gouvernement fédéral qui a eu l'initiative et qui a été le maître d'œuvre dans la mise en place de l'assurance hospitalisation et de l'assurance maladie par rapport au Québec. Par rapport aux autres provinces... je sais très bien que la Saskatchewan était en avance tant sur l'assurance hospitalisation que sur l'assurance maladie. Mais ce n'était pas le cas du Québec. Le Québec était même résistant. Si vous vous reportez en 1956-1957, au moment où la loi fédérale a été adoptée, le Québec n'était pas du tout dans ce bateau-là.

M. Loiseau: Mais, monsieur Brunet, en 1956, non. Mais, en 1960, Jean Lesage a fait toute sa campagne, et il a gagné là-dessus.

Dr Brunet: Oui.

M. Loiseau: En fait, vous, qui avez été de nombreuses années au niveau provincial, je sais que c'est une question politique que je vous pose là, pensez-vous qu'il revient au gouvernement fédéral de continuer à assumer tout le temps la même part? Parce que, dans le fond, dans les années 1960 ou 1957, le gouvernement fédéral ne faisait-il pas que répondre à un vœu manifesté assez clairement par toute la population dans tout le pays, y compris au Québec? Il y avait des réticences, particulièrement dans les provinces, les provinces les plus pauvres. Cette réticence ou ces décisions à courte vue des gouvernements provinciaux de l'époque entraînaient, si vous voulez, une persistance de la pauvreté et de la maladie au niveau de chacune des régions. Le gouvernement fédéral voyait son intervention à ce moment-là comme ayant un impact sur le côté économique des choses, strictement dans le domaine de la santé sociale.

Est-ce que le gouvernement fédéral, maintenant que les provinces sont bien embarquées dans ces chapitres-là, ne devrait pas réorienter davantage ses efforts vers le développement économique pour permettre, si vous prenez le cas du Québec, justement que ce 10 p. 100 d'assistés sociaux tombe peut-être, je l'espère, à 1 ou 2 p. 100?

Dr Brunet: Vous savez, s'il y avait des moyens magiques qui nous assureraient que le développement économique du Québec, par injection de tant de millions ou de milliards, serait réglé demain matin... Je pense qu'on pourrait en discuter longtemps, mais il reste que le développement économique est un objectif du gouvernement fédéral aussi, sauf que ce n'est pas réalisable comme est réalisable un programme d'assurance hospitalisation.

Ce qui m'apparaît injuste, d'une certaine façon, c'est qu'un gouvernement qui a, malgré tout, été le premier à légiférer par rapport à un autre, dans un domaine, et qui a mis des mesures

[Translation]

Dr. Brunet: First, I may be getting old, but I was still fairly young at that time. Historically, this follows the Hall report which had a major influence on government. Here in the Province of Quebec, there was a big problem with health care costs for the public in general, even then.

In my opinion, the federal government took the initiative and masterminded the establishment of hospital and health insurance in Quebec. As far as the other provinces go, I know for a fact that Saskatchewan was ahead on both those counts. But, this was not so in Quebec. Quebec was even reticent. If you refer back to 1956-57, when the federal legislation was passed, you will see that Quebec was not at all involved.

Mr. Loiseau: No, Dr. Brunet, not in 1956. But, in 1960, Jean Lesage fought and won his campaign on that platform.

Dr. Brunet: Yes.

Mr. Loiseau: As you spent several years in provincial governments, and this question is a political one, do you think that it is up to the federal government to assume the same responsibility continually? Basically, in 1960, in 1957, was the federal government not merely replying to a desire clearly expressed by the Canadian public, including Quebec? There was some reticence, particularly in poorer provinces, those with fewer financial means. This reticence, or short term decision-making on the part of the provincial governments of the day, led to a perpetuation of poverty and illness in the regions. The federal government, at the time, believed its intervention would have an impact on the economic side of public health.

Now that the provinces are so heavily involved, should the federal government not redirect its efforts more towards economic development so that the percentage of welfare recipients, in Quebec, for example, could fall from 10 per cent to 1 or 2 per cent?

Dr. Brunet: You know, if there were some magic way of guaranteeing economic development in Quebec by injecting so many million or billion dollars, everything would be solved tomorrow. We could discuss this at great length. Nonetheless, economic development is a federal government objective as well, except that it cannot be attained in the same way a hospital insurance program can.

To a certain extent, I feel it unjust that despite everything it is one government which succeeded in legislating before another in a given area and which provided incentive meas-

[Texte]

initiatives . . . Dans le fond, c'était un incitatif pour les provinces réticentes. Une des raisons pour lesquelles M. Lesage a eu un tel succès avec l'assurance hospitalisation, c'est grâce à l'argument que la province perdait des revenus du gouvernement fédéral, des revenus qu'il ne recevait pas. C'était exact d'une certaine façon. Une fois qu'un gouvernement a mis en place un tel régime, s'il veut s'en retirer, à mon avis, il doit transférer l'équivalent du montant qui est la quote-part qui doit être assumée. Je pense que les provinces, enfin la province de Québec en particulier, n'est pas dans une situation économique qui lui permette actuellement d'assumer 100 p. 100 des frais du système de santé alors que, depuis 15 ans, le fédéral en assume à peu près 50 p. 100, 45 p. 100 pour donner des chiffres plus précis.

• 1155

M. Loiselle: Une dernière question, monsieur Brunet. Le système de péréquation permet aux provinces moins fortunées d'offrir le même niveau de services. Est-ce que vous avez déjà songé, vous, à ce que l'on applique une formule de péréquation, également, aux paiements de transfert qui seront donnés aux provinces dans le domaine de la santé ou des services sociaux? Par exemple, quand on leur demande de faire un effort, disons grosso modo de 50 p. 100, ce 50 p. 100 étant nettement plus onéreux pour certaines provinces que pour d'autres, est-ce que vous avez déjà songé à «péréqualiser» ces paiements?

Dr Brunet: Je pense qu'on tombe dans des modalités techniques afin de tenter d'en arriver, si vous voulez, à une plus grande justice. Si vous regardez les chiffres . . . Par exemple, j'ai des données très précises sur l'effort provincial. C'est intéressant de constater qu'au niveau de la santé, si on prend les chiffres de 1978, par rapport au produit intérieur brut des provinces, si on regarde les efforts relatifs, plus la province est pauvre, plus son effort est grand par rapport aux coûts de la santé, par exemple. Si on prend les coûts sociaux dans leur ensemble, c'est encore pire.

Il y a sûrement un effort à faire pour tenter d'améliorer la situation.

Cela a déjà été discuté, surtout au niveau de la sécurité du revenu, au niveau de l'aide sociale. Comment trouver une façon plus adéquate? Parce que ça s'applique encore mieux, je dirais, à la sécurité du revenu, à l'aide sociale ou au Canada Pension Plan. Cela s'applique encore mieux, le fait de trouver une façon qui tienne compte de l'état de pauvreté de la province plutôt qu'un partage à 50 p. 100. Parce que le partage à 50 p. 100 pénalise les provinces pauvres par rapport aux provinces riches. Elles ont l'air de recevoir plus d'argent, mais en fait elles en reçoivent moins. Il y a eu des propositions de faites là-dessus par les experts du ministère, dans le temps. Je ne pourrais pas vous donner des explications ou dire comment cela doit se faire. Cela dépasse ma compétence, mais c'est sûrement quelque chose que je regardais. J'y serais très favorable si c'est possible, même dans le secteur de la santé.

M. Loiselle: Merci.

Le président: Monsieur Herbert.

[Traduction]

ures—Basically, the measures were an incentive for the reticent provinces. One reason why Mr. Lesage was so successful with hospital insurance was that he argued that the province was losing federal government money, money it was not receiving. That is true to a certain point. In my opinion, once a government sets up the scheme, if it wishes to withdraw, it should transfer the equivalent of its share. The provinces, and particularly the province of Quebec, are not economically healthy enough to assume 100 per cent of the health care costs. For the past 15 years, the federal government has borne approximately 50 per cent of the costs, 45 per cent, to be exact.

Mr. Loiselle: One last question, Mr. Brunet. The equalization payments allow disadvantaged provinces to offer the same level of services. Have you, personally, ever thought of applying an equalization formula to transfer payments to provinces in the areas of health and social services? Since 50 per cent represents a much more onerous burden for certain provinces, have you ever thought of equalizing transfer payments?

Dr. Brunet: In an effort to attain greater justice, we are getting wrapped up in technicalities. I have very precise data on the provincial contribution. It is interesting to note that, if we take the figure for 1978, the poorer the province, the greater its relevant contribution in relation to the GDP. The situation with social costs is even worse.

Certainly, efforts are being made to improve the situation.

This has been discussed in relation to income security and social assistance. How can we find a more adequate method? I dare say that this would apply even more appropriately to income security, social assistance or the Canada Pension Plan. A factor that takes into account the poverty of a province would be better than a 50-50 sharing arrangement. Otherwise, the poorer provinces are penalized. They appear to be receiving more money, but, in actual fact, receive less. Department officials made proposals in this area at one time. I cannot be more specific or tell you how they would have been implemented. This is quite beyond my abilities, but is certainly something I should like to consider. I would be very favourable to your suggestion, even in the area of health.

Mr. Loiselle: Thank you.

The Chairman: Mr. Herbert.

[Text]

M. Herbert: Merci monsieur le président. Monsieur Brunet, vous êtes médecin?

Dr Brunet: Oui, uniquement.

M. Herbert: Aujourd'hui?

Dr Brunet: Aujourd'hui, je travaille au Centre hospitalier de l'Université Laval et j'agis comme directeur général. Je ne pratique pas.

M. Herbert: J'ai deux ou trois commentaires. C'est possible que le coût plus élevé, au niveau de la santé, dans la province de Québec soit en partie dû au fait que les paiements aux médecins sont beaucoup plus élevés. C'est une raison pour laquelle...

Dr Brunet: Ce n'est pas exact.

M. Herbert: Non?

Dr Brunet: Je m'excuse là, mais les montants payés aux médecins au Québec, par rapport aux autres provinces, sont connues et sont disponibles. En général, ils se situent dans la moyenne canadienne.

M. Herbert: Moins que la moyenne?

Dr Brunet: Dans la moyenne.

M. Herbert: Ou moins?

Dr Brunet: A peu près au niveau de la moyenne. C'est moins que...

M. Herbert: Mais il y a une différence importante entre le Québec et l'Ontario, par exemple?

Dr Brunet: Pas dans les paiements aux médecins.

M. Herbert: Non?

Dr Brunet: Je peux vous donner...

M. Herbert: Je pose la question parce qu'en Ontario, les médecins ont indiqué leur mécontentement à cause du niveau des paiements par rapport au Québec.

Dr Brunet: C'est possible que les médecins de l'Ontario... Je n'ai pas les chiffres récents sur les paiements versés aux médecins de l'Ontario, et sur les revenus entre le Québec et l'Ontario. Je ne peux vraiment pas vous répondre, je n'ai pas les chiffres récents...

M. Herbert: Non?

Dr Brunet: Mais ce que je peux répondre, c'est que je sais que la moyenne des paiements aux médecins du Québec se situe dans la moyenne canadienne. C'est peut-être plus élevé que ceux de l'Ontario, ça va être plus bas que ceux de l'Alberta ou de la Colombie-Britannique...

M. Herbert: Juste un deuxième commentaire. Vous avez parlé du pourcentage du produit national brut affecté aux services sociaux, mais je pense que vous avez oublié que le fédéral a dépensé un paquet d'argent en paiements directs aux individus. Il faut compter cette somme comme faisant partie du pourcentage total des services sociaux. Parce que si on paie pour les enfants, par le programme d'allocations familiales et tous les autres programmes du fédéral, il ne faut pas oublier qu'il y a une somme énorme payée directement par le fédéral qui aide, je pense, les provinces, pour ces programmes.

[Translation]

Mr. Herbert: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Brunet, you are a physician?

Dr. Brunet: Yes.

Mr. Herbert: Practising?

Dr. Brunet: Today, I work at the hospital centre of Laval University as Director General. I am not practising.

Mr. Herbert: I have two or three comments to make. It is possible that the higher health costs in Quebec are partially due to higher doctor's fees. That is a reason for...

Dr. Brunet: That is not true.

Mr. Herbert: No?

Dr. Brunet: Excuse me, but doctor's fees in Quebec, in comparison to other provinces, are a matter of public knowledge. Generally speaking, they compare with the average Canadian doctor's salary.

Mr. Herbert: Less than average?

Dr. Brunet: Average.

Mr. Herbert: Or less?

Dr. Brunet: Approximately average. They are less than...

Mr. Herbert: There is a substantial difference between Quebec and Ontario, is there not?

Dr. Brunet: Not in doctor's salaries.

Mr. Herbert: No?

Dr. Brunet: I can give you...

Mr. Herbert: I ask that question because in Ontario doctors indicated their discontent after comparing their salaries with those of doctors in Quebec.

Dr. Brunet: Possibly, doctors in Ontario... I do not have recent figures on fees paid to doctors in Ontario and on income comparison between Quebec and Ontario. I am really not in a position to reply as I do not have any recent statistics...

Mr. Herbert: No?

Dr. Brunet: However, I can tell you that average salaries paid to doctors in Quebec are commensurate with the national average. Salaries are perhaps higher than those in Ontario, but maybe lower than those in Alberta or British Columbia...

Mr. Herbert: Another comment: You refer to the percentage of GNP spend on social services. However, I think you are forgetting that the federal government spent considerable amounts on direct payments to individuals. That must be included in the total social services package. We must bear in mind that the federal government pays enormous sums to the provinces for family allowance payments and various other federal programs.

[Texte]

• 1200

Dr. Brunet: D'accord.

M. Herbert: Troisième commentaire. Vous avez parlé des pourcentages du produit national brut; au Canada, c'est 7 p. 100 et aux États-Unis, 9 p. 100. Comme critique en quelque sorte, moi, je crois que le système au Canada est très supérieur au système des États-Unis, même si le pourcentage est seulement de 7 p. 100 au Canada alors qu'il est de 9 p. 100 aux États-Unis.

Dr. Brunet: Je suis certainement d'accord avec vous, mais ce que je voulais signaler, c'est que le coût des services de santé au Canada est sous contrôle, et à mon avis, il est important que le gouvernement fédéral continue à y contribuer pour ne pas que cela tombe. À mon avis, si les accords fiscaux entraînaient un retrait progressif du gouvernement fédéral du paiement des services de santé, il y a des risques importants que les provinces ne puissent pas faire face aux dépenses et doivent retourner à un système mixte ou qu'on perde les avantages qui ont été gagnés. Ce qui m'apparaît important, c'est qu'on sache bien qu'il y a eu des gains extrêmement importants au Canada avec la mise en place des régimes actuels. Il ne faudrait pas que les accords fiscaux viennent briser les résultats de 15 ans d'efforts.

M. Herbert: Monsieur Brunet, une dernière question qui concerne la recherche. Vous n'avez pas mentionné la recherche et je m'y intéresse beaucoup. Je pense à la recherche, parce que le fédéral peut aider directement, si nécessaire, la recherche dans le domaine de la santé. Je pense à un hôpital à Montréal, l'Hôpital Saint-Justine pour enfants, où sont nés mes deux enfants. C'est la raison pour laquelle je parle de cet hôpital. Il n'y a aucune façon pour les médecins de suivre la recherche à l'hôpital Sainte-Justine pour enfants. Je me demande si on cherche une façon par laquelle le fédéral pourrait aider davantage le système médical en général. Peut-on encourager les hôpitaux, comme Sainte-Justine à Montréal, à avoir leur système, leur petit coin pour la recherche pour les médecins, pour encourager les médecins? Je parle d'un médecin en particulier qui a refusé un poste à Sainte-Justine à cause de cela. Avez-vous pensé à cette forme d'aide du fédéral dans la province de Québec?

Dr. Brunet: Eh bien, si je n'en n'ai pas parlé, ce n'est pas que je ne sois pas conscient de l'importance de la recherche. C'est que dans ma perception des choses, ce n'est pas directement relié aux problèmes des accords fiscaux en discussion actuellement. Là-dessus, je peux dire, je pense, que le gouvernement fédéral peut sûrement aider. Le Conseil médical de la recherche, semble-t-il, a obtenu une augmentation importante de ses subventions, du montant global de son budget à toutes fins pratiques, pour atteindre ou tenter d'atteindre au cours des prochaines années un taux raisonnables. C'est toujours un peu la base qui est suivie; un pourcentage du produit national brut va à la recherche. Je pense qu'au Canada, il n'y a pas eu d'abus de ce côté-là, ni au fédéral, ni au niveau des gouvernements provinciaux et il y a un certain rattrapage à faire.

[Traduction]

Dr. Brunet: Yes.

Mr. Herbert: My third comment is related to the GNP percentages you mentioned. In Canada, it is 7 per cent and in the States, 9 per cent. I feel that the Canadian system is far superior to that in the United States, even if the percentage is only 7 per cent here and 9 per cent there.

Dr. Brunet: I am certainly in agreement with you on that, but I wanted to point out that the cost of health care services in Canada has been under control and, in my opinion, it is important that the federal government continue its contributions so that the services not suffer. In my opinion, if fiscal arrangements were to allow a gradual withdrawal of federal government payments to health services, there would be a serious risk of the provinces being unable to meet their expenses, forcing them to return to a joint system or to lose the advantages gained. To me, it is extremely important that we realize what considerable gains the present schemes in Canada have brought. Fiscal arrangements must not ruin the fruit of 15 years effort.

Mr. Herbert: Dr. Brunet, I have one last question regarding research. As you did not mention it, and as it is of particular interest to me, I would like to hear your comments. The federal government can, when necessary, assist health research. I am thinking in particular of the *Sainte-Justine* hospital for children in Montreal, as both my children were born there. There is no way doctors can engage in research at the Hospital. I was wondering whether the federal government could be of more assistance to the medical profession in general. Could hospitals like *Sainte-Justine* in Montreal be encouraged to make available some research facilities to encourage doctors? I am thinking, in particular, of a doctor who refused a position at that hospital because of the absence of research. Have you thought of that type of federal assistance in the Province of Quebec?

Dr. Brunet: Well, if I neglected to mention it, it is not because I am unaware of the importance of research. It is that, the way I perceive things, it is not directly related to the problems of fiscal arrangements now under consideration. Surely, the federal government could be of assistance in this area. The Medical Research Council, it would appear, obtained a considerable increase in its subsidies, for all intents and purposes, in its overall budget, to attain or to try to attain a reasonable level of research in the coming years. Usually, research funding is based on a certain percentage of GNP. In Canada, there has been no abuse in that area at either the federal or provincial level. There is certainly some catching up to do.

[Text]

• (1205)

Au niveau des programmes de recherche, ce qu'on appelle les programmes de recherche nationale en santé qui sont donnés directement par le gouvernement fédéral, non seulement il n'y a pas eu d'augmentation sensible, mais on n'augmente pas, même pour tenir compte de l'inflation; il y a presque une baisse relative au niveau des programmes de recherche qui ne sont pas liés, des programmes de santé et de recherche en développement ou en évaluation des services de santé. Cela m'apparaît tragique. Je pense qu'il y a un effort majeur à faire, tant pour les coûts de la santé pour l'avenir que pour le bien-être de la population. Il faut avoir de l'argent de recherche pour favoriser l'évaluation des services qui sont donnés, l'évaluation des nouveaux appareils.

C'est extraordinaire, en santé! Vous pouvez acheter un appareil de \$600,000 avant qu'il ait été évalué pour qu'on sache, de façon certaine, s'il amène un bénéfice réel à la santé des gens. Par exemple, on ne sait pas encore si la mammographie est utile. Pourtant, au Canada il a dû se dépenser 1 ou 2 milliards de dollars pour des appareils de mammographie, tant pour l'achat que pour le fonctionnement. Là-dessus, on n'a pas d'exigence. Pour mettre un médicament en place, il y a des mécanismes assez sévères, mais pour l'appareillage, l'équipement sophistiqué, il y a très peu.

Alors, je pense qu'il ne faut pas oublier les deux aspects de la recherche. Maintenant, que le gouvernement fédéral puisse aider, que les gouvernements provinciaux aident... Dans ce domaine-là, à mon avis, il est très important qu'on augmente les subventions dans la mesure du possible et qu'on tente de favoriser la mise en place. Il y a certaines mesures qui ont été prises, mais il y en a encore à prendre; il n'y a aucun doute dans mon esprit là-dessus.

M. Herbert: Pour terminer, docteur Brunet, vous savez que nous ne visitons que la capitale de cette province et peut-être nêtes-vous pas au courant de la situation à Montréal. Je pense à un hôpital comme l'Hôpital Général qui a un centre de recherche extraordinaire. J'ai l'impression que les mêmes installations ne sont pas disponibles dans les hôpitaux de langue française. Je dis cela sincèrement et ouvertement. Je me demande si cela va encourager les médecins, en ce sens qu'il y a beaucoup de médecins qui exigent, pour continuer leur travail, d'avoir un centre de recherche à l'hôpital. Je ne peux pas critiquer pour ce qui est de la santé ici, mais est-il exact qu'on n'accorde pas la même importance au domaine de la recherche au niveau provincial? Si c'est le cas, est-il possible que le fédéral puisse intervenir directement, comme il l'a déjà fait pour la construction, pour les différents projets de recherche, pour assurer que le même niveau soit accessible aux médecins ici, dans la province de Québec?

Dr Brunet: La réponse peut être longue ou courte. Je dois avouer que je suis d'un provincialisme convaincu. J'ai vécu au ministère des Affaires sociales et j'ai toujours été favorable à ce que les provinces soient les principaux moteurs ou aient les principaux outils de décision.

Deuxième point, je voudrais dire qu'au niveau de la recherche, malgré le peu d'argent disponible au Québec, des efforts majeurs ont été faits pour essayer d'encourager la recherche.

[Translation]

Now, in the area of national health research programs offered directly by the federal government, not only has there been no appreciable increase, there has been no account taken for inflation in the budget. There has almost been a relative decrease in funding of health and research programs in development or evaluation of health services. This is tragic in my opinion. I think that a major effort must be made, both as regards health care costs for the future and the well being of the population. There must be research funds available to encourage the evaluation of services and new equipment.

Incredible things can happen in health care! One can spend \$600,000 on a machine before it has been evaluated to determine for sure whether or not it is actually useful. For example, we still do not know whether mammography equipment is useful. Yet Canada must have spent one or two billion dollars on the purchase and operation of this equipment. There are no requirements to meet in the case of equipment. There are very strict criteria in the case of drugs, but there are very few for sophisticated medical equipment.

I think the two aspects of research must be borne in mind. The fact that the federal government can help, and that the provincial government helps... I think the grants to this sector must be increased as much as possible and that efforts being made to foster their introduction. Some action has been taken, but much remains to be done; I am quite convinced of that.

Mr. Herbert: In closing, Dr. Brunet, you are aware that we are only visiting the capital of the province, and you may not be aware of the situation in Montreal. I am thinking of the general hospital, which has an extraordinary research centre. I have the impression that the same facilities are not available in French-language hospitals. I say that quite sincerely and openly. I am wondering whether this will encourage doctors, in that many doctors demand a research centre at the hospital in order to continue their work. I cannot criticize health care in the province, but is it true that the provincial government does not attach the same importance to research? If so, could the federal government intervene directly, as it has done in the past for construction and research projects, to ensure that the same level of facility be available to doctors here in Quebec?

Dr. Brunet: There is a long answer and a short answer. I must confess that I am a strong advocate of provincial power. I have had some experience with the Department of Social Affairs and I have always thought that the provinces should be the prime movers or main decision-makers.

The second point that I would like to make about research is that despite the meagre resources available in Quebec, substantial efforts have been made to try to promote research. I

[Texte]

Au niveau des équipements, je pense qu'il y a eu des efforts de faits, tant au provincial qu'au fédéral, par le programme de la caisse d'aide, qu'on a utilisé au maximum. Maintenant, encore là, c'est toujours plus facile pour les riches que pour les pauvres de se développer. Très souvent, ce qui est arrivé, c'est que, par exemple, au *Montreal General* le gouvernement fédéral a mis 50 p. 100 et l'hôpital a fourni lui-même l'autre 50 p. 100, ce qui ne demandait qu'une autorisation de la province. C'est plus facile à ce moment-là que lorsqu'il faut le faire.

Deuxièmement, en général, les plus riches ont un peu de fonds pour assurer une partie du fonctionnement. C'est toujours difficile au Québec, dans les hôpitaux canadiens-français. C'est toujours difficile, surtout dans des périodes de contraintes financières. Des centres de recherche, dans les hôpitaux canadiens-français, il y en a un certain nombre qui se sont développés, je dois le dire. Je pense que l'Institut de recherches cliniques, qui est lié à l'Hôtel-Dieu, est peut-être l'exemple le plus positif et le plus dynamique, mais il est malgré tout financé en grande partie par le gouvernement du Québec. A Sainte-Justine, il y a des espaces réservés à la recherche. Il y a eu une construction qui a été financée en partie par le Québec et en partie par le fédéral pour des locaux de recherche à Sainte-Justine. Les modalités de financement des médecins en recherche, ce n'est pas réglé complètement, mais vous comprendrez que ce n'est pas une priorité des fédérations non plus...

M. Herbert: C'est mon problème!

Dr Brunet: ... et c'est difficile. Alors, la réponse n'est pas facile. Deuxièmement, c'est sûr qu'actuellement, la recherche n'est pas le secteur le plus rémunérateur et cela ne l'a jamais été non plus. Il faut faire attention, car cela ne l'a jamais été dans l'histoire. Cela prend une certaine motivation.

Si on peut augmenter les subventions de recherche, je ne pense pas... Parce qu'autant c'est important de fournir des fonds, autant c'est important aussi de maintenir l'excellence, à mon avis, et de s'assurer qu'il y a de la compétition. Evidemment, encore là, c'est plus difficile quant vous partez de rien que quand vous avez une base solide. Ainsi, McGill est mieux placé que Laval ou que Montréal ou que Sherbrooke. Cela, c'est un facteur historique sur lequel on ne peut rien. Moi, personnellement, je pense qu'il ne faut pas détruire McGill, mais qu'il faut peut-être favoriser les autres.

M. Herbert: Vous avez parlé de Sherbrooke. Mon beau-frère travaille comme médecin, à Sherbrooke, à cause de centre de recherche qui existe à Sherbrooke. C'est un exemple.

Dr Brunet: D'accord.

Le président: Oui. Une question supplémentaire?

M. Loisel: Docteur Brunet, au niveau de la recherche, est-ce qu'il y a déjà une coordination qui se fait entre les provinces dans ce domaine-là? Est-ce qu'au niveau de la recherche, au Québec, il y a déjà des mécanismes de coordination entre les chercheurs sur le plan économique?

• 1215

Dr Brunet: Cela dépend. C'est assez difficile de vous répondre. Il y a des échanges d'informations importantes, je pense,

[Traduction]

think that both the provincial and the federal governments have made an effort as regards equipment, by making maximum use of the equipment fund. Here again, it is always easier for the rich than for the poor to develop. The Montreal General Hospital is one example of many in which the federal government contributed 50 per cent and the hospital contributed the other 50 per cent, and this merely required provincial authorization. This makes things a lot easier.

Secondly, generally richer institutions have some funds to cover part of their operating costs. This is always a problem in French Canadian hospitals in Quebec. It is always difficult, particularly during time of restraint. I should point, however, that there are some research centres in French Canadian hospitals. I am thinking of the Clinical Research Institute, which is affiliated with the *Hôtel-Dieu*, which is perhaps the most positive and dynamic example, but it is largely financed by the Quebec government. Spaces have been reserved for research in *Sainte-Justine*. The research facilities in *Sainte-Justine* were financed partly by Quebec and partly by the federal government. The question of financing arrangements for research physicians has not been fully settled, but you will appreciate that this is not one of the federations' priorities either...

Mr. Herbert: That is my problem!

Dr. Brunet: ... and it is a difficult one. There are no easy answers. There is no doubt that research is not and has never been the best-paying area. We should be careful here, because traditionally research has never been well paid. It calls for motivated individuals.

If research grants can be increased, I do not think... While it is important to provide funds, it is just as important to maintain excellence, in my opinion, and to ensure that competition exists. Again, this is more difficult when you are starting from nothing than when you have a firm basis. In other words, McGill is in a better position than Laval or Montreal or Sherbrooke. This is a historical factor about which we can do nothing. Personally, I do not think that McGill should be destroyed, but that the other universities should be promoted.

Mr. Herbert: You mentioned Sherbrooke. My brother-in-law is a doctor in a research centre in Sherbrooke. I just mention that as an example.

Dr. Brunet: Yes.

The Chairman: Yes. Have you another question?

Mr. Loisel: Is there some co-ordination among the provinces in the area of research, Dr. Brunet? Is there some economic co-ordination between researchers in Quebec and elsewhere?

Dr. Brunet: It all depends. That is quite a difficult question. I am pleased that there are substantial exchanges of informa-

[Text]

tant avec les autres provinces ou les autres milieux de recherche qu'avec l'ensemble du monde, dans le fond parce que les chercheurs sont des contacts dans leur domaine les uns par rapport aux autres. Il y a des efforts de faits à l'occasion, mais je pense qu'il n'y a pas de concertation véritable, non.

M. Loïselle: Je vous demanderais la permission de poser une toute dernière question, monsieur le président. Monsieur Brunet, les conditions imposées dans le passé par le gouvernement fédéral au niveau de la santé, qu'elles soient bien vagues et flexibles, est-ce qu'elles ont été à votre avis indispensables pour la mise sur pied d'un système de santé national? En fait, on peut tomber malade n'importe où et on est soigné pour n'importe quoi. Ces mêmes conditions auraient-elles pu exister sans les conditions imposées par le gouvernement fédéral?

Dr Brunet: Cela n'aurait pas pu résister sans les conditions du gouvernement fédéral, j'en suis convaincu.

M. Loïselle: Merci.

Le président: Alors, cela m'amène à ma question, un peu complémentaire à celle de M. Loïselle. Le Québec, c'est paradoxal qu'il s'agisse de la province qui est censée être la plus «provincialiste», pour se servir de votre terme, parce que les autres termes font peur... c'est la province où le système d'assurance-santé est le plus proche des standards nationaux, peut-être pas les standards eux-mêmes et peut-être pas de la loi fédérale elle-même, mais au moins de la volonté politique qu'on peut voir au Parlement fédéral.

Pensez-vous, à ce moment-là, que le gouvernement fédéral, pour les provinces qui ne suivent pas ces conditions, où il y a des mésententes, devrait se servir du levier financier, par le truchement des accords fiscaux, pour imposer certaines conditions?

Est-ce qu'on devrait faire rendre les paiements un peu plus conditionnels qu'ils ne le sont maintenant, sans trop empiéter, comme vous l'avez dit au début, sur les priorités provinciales?

Dr Brunet: Je suis un peu mal placé pour vous répondre, parce que je n'ai heureusement pas à prendre ces décisions dans un proche avenir. J'en suis très loin et, d'une certaine façon, je m'en sens très bien.

Je ne sais pas. J'ai toujours peur des contraintes qui peuvent dépasser un certain seuil ou un certain niveau. Ma compréhension, c'est que... Je pense que si j'étais le gouvernement fédéral, il m'apparaîtrait important, à mon avis, de continuer à participer au financement, et à m'assurer que ce financement-là va aux services de santé. Je pense que c'est là un des points majeurs, d'après ce que je comprends. Il devrait y avoir des conditions qui sont les conditions qui ont inspiré l'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie, à mon avis, des conditions de portabilité, d'universalité etc.

Mais il ne devrait pas s'impliquer dans des modalités techniques. Je pense que cela, c'est fondamental. Avec ou sans *opting out*, pour aller jusque-là, à mon avis, c'est un choix qui devrait être laissé, même s'il y a des inconvénients, ou même si on pense qu'il y a des inconvénients.

[Translation]

tion both with other provinces and with other research communities throughout the world, because researchers in a particular field are in touch with each other. Efforts are made occasionally, but I do not think there is any real co-ordination.

Mr. Loïselle: With your permission, Mr. Chairman, I would like to ask one final question. In your opinion, Dr. Brunet, were the conditions, however inflexible they may have been, imposed by the federal government in the area of health care in the past, essential to the creation of a national health care system? Canadians can receive health care anywhere in the country. Would this have been the case had the federal government not imposed certain conditions?

Dr. Brunet: That would not have been the case without the federal government's conditions, I am quite convinced of that.

Mr. Loïselle: Thank you.

The Chairman: That leads me to a question which follows up somewhat on Mr. Loïselle's question. Paradoxically, Quebec, which is supposed to be the province the most in favour of "provincial power", to use your term, because the other terms are frightening... is the province in which the medicare system is the closest to national standards, perhaps not the standards themselves, and perhaps not the federal legislation itself, but at least to the political will that can be seen in the federal parliament.

Given the situation, do you think that the federal government should apply financial pressure through the fiscal arrangements, on provinces which do not comply with the conditions, and impose certain constraints?

Should payments be made more conditional than they are at the present time, without infringing too much on provincial priorities, as you said at the outset?

Dr. Brunet: I am not in a very good position to answer your question, because fortunately I do not have to make these decisions in the near future. I am very far removed from these concerns, and in some ways, I am quite pleased with that situation.

I do not know. I am always afraid of constraints that can go beyond a certain level. I think that if I were in the federal government's position, I would consider it important to continue the financial participation and to ensure that the funds were used for health care services. As I understand it, this is one of the major points. There should be conditions of portability, universality and so on, similar to those used in the case of hospitalization and medicare.

However, the federal government should not be involved in technical considerations. I think that that is fundamental. With or without *opting out*, to go to that extreme, I think that there should be room for choice, even if such a route is thought to have disadvantages.

[Texte]

Le président: Dans un autre domaine, vous savez qu'il n'y a pas tout à fait entente quant à la compétence constitutionnelle dans le domaine du soutien des revenus, de l'*income security*.

Le gouvernement fédéral prétend que c'est un domaine où la compétence est partagée. Certaines provinces ont maintenu qu'il s'agissait d'un domaine exclusivement provincial. Qu'est-ce que vous en pensez?

Dr Brunet: Encore là, ce sont des opinions, comme je vous l'ai dit, des opinions personnelles découlant de mes intérêts dans ces domaines. Ma conviction, c'est que c'est un domaine de juridiction provinciale et que, chaque fois que le gouvernement fédéral s'y est introduit de façon générale, il a demandé l'accord des provinces et il l'a obtenu. Il a même été, pour l'assurance-chômage, jusqu'à demander des modifications constitutionnelles.

Alors, il m'apparaît que là où c'est le moins clair, dans la constitution, c'est au niveau des services sociaux, parce que ce n'était pas mentionné ou parce que cela n'existait pas comme tel. Mais le gouvernement fédéral a en général reconnu que c'était de juridiction provinciale. Pour ce qui est de la sécurité de revenu, cela m'apparaît fondamentalement de juridiction provinciale. Maintenant il y a toujours le pouvoir de dépenser du fédéral qui lui a donné une marge de manœuvre, et qui est basé sur les documents préparés à l'époque, je pense que c'est en 1957, par M. Trudeau et...

• 1220

Le président: Mille neuf cent soixante-sept.

Dr Brunet: En 1967. M. Trudeau et M. Johnson, à l'époque, ont travaillé activement là-dedans. Personnellement, je considère que c'est avant tout de juridiction provinciale.

Le président: Mais vous pensez que le gouvernement fédéral devrait s'intéresser quand même, par l'entremise de son pouvoir de dépenser, soit par ententes ou... Parce que vous réalisez que si l'on veut maintenir un Canada qui va se ressembler un petit peu d'une côte à l'autre, il faut s'assurer qu'on va avoir des services sociaux ou des programmes de soutien des revenus à peu près comparables d'un bout à l'autre du pays, n'est-ce pas? On peut difficilement concevoir que les provinces, par des mécanismes de coopération, vont pouvoir établir des services similaires, sinon nécessairement égaux, sans la participation du fédéral.

Dr Brunet: Oui. Personnellement, ce qui m'apparaît essentiel ou nécessaire, c'est que, lorsqu'il y a une intervention du gouvernement fédéral, elle soit faite en fonction d'objectifs assez précis, généraux, globaux, d'assurer des services qui répondent aux besoins de l'ensemble des Québécois.

Ce qu'il faut éviter à tout prix, et c'est un des problèmes majeurs vécus actuellement, c'est les règles administratives très tatillonnes, très précises qui créent deux bureaucraties qui discutent pendant des jours, des semaines, des mois et des années pour régler des problèmes qui devraient se régler automatiquement. Là-dessus, vous n'avez qu'à regarder les accords fiscaux pour la santé, actuellement, et le système canadien de l'assistance publique, par exemple, qui créent des

[Traduction]

The Chairman: Turning to another area, as you know, there is not complete agreement about constitutional jurisdiction for income security.

The federal government maintains that it is an area of shared jurisdiction. Some provinces maintain that it is an exclusively provincial matter. What is your opinion?

Dr. Brunet: Once again, as I said before, these are my personal opinions arising out of my interest in these fields. I believe this is an area of provincial jurisdiction, and that every time the federal government intervened in a general manner, it requested and obtained the agreement of the provinces. In the case of unemployment insurance, it even requested an amendment to the constitution.

I think that the area in which the Constitution is the least clear is that of social services, because they are not mentioned, or because they did not exist as such at the time. However, the federal government has generally recognized that this was an area of provincial jurisdiction. In my opinion, income security is fundamentally a provincial matter. Of course, the federal government has always had spending authority, which has given it some latitude. This is based on paper prepared in 1957, by Mr. Trudeau and...

The Chairman: In 1967.

Dr. Brunet: In 1967. At the time, Mr. Trudeau and Mr. Johnson were actively involved in this issue. Personally I feel this is first and foremost an area that comes under provincial jurisdiction.

The Chairman: But you do think the federal government should be involved, either through its spending authority or through agreement or... You are aware that if we want a country that is somewhat similar from one end to the other, there must be social services or income security programs which are somewhat comparable from one region to another. It is difficult to imagine how the provinces will be able to set up similar, if not necessarily equal, services through a process of co-operation, if the federal government does not participate.

Dr. Brunet: Yes. Personally, I think that when the federal government intervenes, there must be specific, over-all objectives designed to provide services adapted to the needs of Quebecers as a whole.

What must be avoided at all costs, and this is one of the major problems at the present time, are finicky, detailed administrative rules which result in endless bureaucratic discussions to settle problems that should be settled automatically. You need only look at current fiscal arrangements on health matters, and the Canada Assistance Plan, to find examples of programs with grave operational problems. There is the question of definitions. For example, the federal govern-

[Text]

difficultés de fonctionnement extrêmement considérables. Il y a les définitions. Par exemple, les services sociaux, pour le gouvernement fédéral, encore aujourd'hui, ce sont des services qui ne s'adressent qu'aux pauvres, qui sont sélectifs. Au Québec, ce sont des services qui sont universels, qui sont offerts en fonction des besoins des gens, et qui n'ont pas nécessairement de liens avec l'état de fortune. On a des problèmes de partage énormes qui créent des conflits, qui créent des difficultés extraordinaires et qui sont inutiles à mon avis.

Le président: Alors, je pourrais conclure que vous voudriez voir le régime d'assistance publique lui aussi sur le financement global?

Dr Brunet: Sûrement. Enfin, j'aurais souhaité très ardemment que ce soit un financement global . . .

Le président: Comme le *block funding*.

Dr Brunet: un *block funding* qui, si c'était possible, soit ajusté, comme l'a mentionné M. Loiselle tout à l'heure, en fonction de la richesse ou de la pauvreté relative des provinces.

Le président: Une péréquation quelconque.

Dr Brunet: Une péréquation, quitte à émettre des règles du jeu générales qui forcent à les respecter.

Le président: Mais vous pensez que les fonds fédéraux, à ce moment-là, devraient assurer le service social au grand public et ne pas être seulement sélectifs vis-à-vis les défavorisés? Vous pensez que c'est une faille dans le système? En d'autres mots, vous ne pensez pas que cela devrait être un régime d'assistance publique, mais plutôt un régime de service social.

Dr Brunet: C'est ce qui est advenu au Québec, et je pense que c'est ce qui est en cours dans à peu près toutes les provinces. Je ne vois pas pourquoi quelqu'un . . . Quitte à ce qu'il y ait des mécanismes de paiement pour les gens, il m'apparaît que les services sont essentiels et devraient être donnés. Qu'il y ait une charge imposée aux gens qui sont capables de payer, c'est un autre problème. Je ne vois pas pourquoi cela cause des difficultés majeures lorsque les partages sont liés au revenu.

Le président: Très bien. Je pense qu'il n'y a pas d'autres questions. Je vous remercie beaucoup, docteur Brunet de votre présentation. Elle est certainement pensée, cohérente. Vous avez certainement réfléchi depuis longtemps. C'est évident. Nous vous en remercions, et je vous assure que cela va nous aider dans notre réflexion sur ce problème complexe.

Dr Brunet: Merci.

Le président: Merci. J'aimerais souligner que les séances, demain matin, auront lieu au Holiday Inn, au centre-ville, sur la rue de la Couronne, au salon Saint-Laurent.

I repeat in English: Tomorrow morning at 9 o'clock the hearings will be held in the Holiday Inn downtown, rue de la Couronne, Salon Saint-Laurent, if all goes well like the kind of service that Chateau Frontenac is giving us.

La séance est maintenant ajournée jusqu'à demain matin, 9 h 00 au Holiday Inn du centre-ville.

[Translation]

ment still thinks that social services are selective, and are for the poor only. In Quebec, social services are universal, they are offered on the basis of need, and have no connection necessarily with a person's wealth. There are tremendous sharing problems which result in conflict and incredible difficulties . . . These should be eliminated in my opinion.

The Chairman: Can I therefore conclude that you would like to see block funding for the Canada Assistance Plan as well?

Dr. Brunet: Definitely. I would have fervently hoped that there would be comprehensive financing . . .

The Chairman: Like block funding.

Dr. Brunet: Yes, block funding, which, if possible, would be adjusted according to the relative wealth or poverty of the provinces, as Mr. Loiselle mentioned a few minutes ago.

The Chairman: Some form of equalization.

Dr. Brunet: Equalization, even if it means laying down general rules that must be observed.

The Chairman: Do you mean that in your opinion federal funds should provide social services for the general public, and not be geared to the disadvantaged? Do you think this is a weakness in the system? In other words, you do not think that there should be a Canada Assistance Plan, but rather a social services' program.

Dr. Brunet: This is what has happened in Quebec, and I think it is underway in almost all the provinces. I fail to see why someone . . . Of course, there could be some payment procedures, but I think that the services are essential and should be provided. Whether or not those able to pay should be charged a fee is another issue. I do not see why this causes major problems when the sharing is based on income.

The Chairman: Fine. I do not think there are any further questions. Thank you very much for your presentation, Dr. Brunet. It is certainly well thought out and coherent. It is clear that you have been thinking about these things for a long time. We thank you, and I can assure you that your presentation will help us in considering this complex problem.

Dr. Brunet: Thank you.

The Chairman: Thank you. I would like to point out that tomorrow morning the hearings will be at the Holiday Inn downtown, rue de la Couronne, salon Saint-Laurent.

Je vais répéter en français: demain matin les séances auront lieu au Holiday Inn, au centre-ville, rue de la Couronne, au Salon Saint-Laurent, si tout va bien comme c'est le cas ici au Château Frontenac.

The meeting is now adjourned until tomorrow morning, 9.00 a.m., at the Holiday Inn downtown.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

At 9:05 a.m.

From the Canadian Chiropractic Association:

J. P. Bergeron, President;
R. K. Elder, President-Elect;
Alan H. Adams, Dean, C.M.C.C.;
J. L. Watkins, Executive Director.

At 10:00 a.m.

From the "Fédération des Associations de professeurs des universités du Québec":

Pierre Bélanger, Vice-President;
Gaëtan Lavergne, Economist.

At 11:10 a.m.

From Laval University Hospital Centre:

Dr. Jacques Brunet, Director.

A 9 h 05

De l'Association chiropratique canadienne:

J. P. Bergeron, président;
R. K. Elder, président élu;
Alan H. Adams, doyen, C.M.C.C.;
J. L. Watkins, directeur exécutif.

A 10 heures

De la Fédération des Associations de professeurs des universités du Québec:

Pierre Bélanger, vice-président;
Gaëtan Lavergne, économiste.

A 11 h 10

Du Centre hospitalier de l'Université Laval:

Dr Jacques Brunet, directeur.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 25

Tuesday, June 9, 1981

Chairman: Mr. Herb Breau

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 25

Le mardi 9 juin 1981

Président: M. Herb Breau

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on**Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

The Federal-Provincial Fiscal Arrangements

Les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

RESPECTING:

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and
Established Programs Financing Act, 1977, fiscal
equalization, tax collection agreements and the
Canada Assistance Plan

CONCERNANT:

La Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le
gouvernement fédéral et les provinces et sur le
financement des programmes établis, la
péréquation des accords de perception fiscale et le
Régime d'assistance publique du Canada

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981



SPECIAL COMMITTEE ON THE
FEDERAL-PROVINCIAL
FISCAL ARRANGEMENTS

Chairman: Mr. Herb Breau

Vice-Chairman: Mr. Don Blenkarn

Messrs.

Blaikie
Herbert

Loiselle

COMITÉ SPÉCIAL SUR LES ACCORDS FISCAUX
ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
ET LES PROVINCES

Président: M. Herb Breau

Vice-président: M. Don Blenkarn

Messieurs

Thacker

Weatherhead

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

Nora S. Lever

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 9, 1981
(55)

[Text]

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at Quebec City, Quebec at 9:00 o'clock a.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; Ronald LeBlanc, Richard Bastien, Michael Mendelson, and Pierre LaTraverse.

Witnesses: At 9:00 a.m., From the Association des Centres de services sociaux du Québec: Mr. Gilles Lacroix, General Director, CSS Quebec Centre; Mr. Darcy Coulson, General Director, CSS Ville-Marie, and Mr. J. B. Robichaud, General Director, CSS Metropolitan Montreal. *At 10:25 a.m., From the Regroupement des Associations étudiantes universitaires:* Mr. José Roy, General Secretary, and Mr. André Paquette, Director of Information. *At 11:25 a.m., From the Canadian Association for the Mentally Retarded:* Mr. Paul Mercure, President, and Mrs. Diane Richler, National Institute on Mental Retardation of the Canadian Association for the Mentally Retarded. *At 12:20 p.m., From the Fédération québécoise anti-pauvreté:* Mr. Leonee Decheneaux, President; Mr. Robert Tremblay, General Director, and Mr. Philias Poirier, Director.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The witnesses made statements and answered questions.

*It was agreed,—*That the revised version of the document entitled "The Financing of Public Social Services and Fiscal Arrangements" presented by the Association des centres de services sociaux du Québec be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See *Appendix "FISC-64"*.)

*It was agreed,—*That the brief of the Canadian Association for the Mentally Retarded be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See *Appendix "FISC-65"*.)

*It was agreed,—*That the brief entitled "La Fédération québécoise anti-pauvreté et ses quinze régionales" be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See *Appendix "FISC-66"*.)

At 1:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 JUIN 1981
(55)

[Traduction]

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à Québec (Québec) à 9 heures, sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; Ronald Leblanc, Richard Bastien, Michael Mendelson et Pierre LaTraverse.

Témoins: A 9 heures: De l'Association des centres de services sociaux du Québec: Gilles Lacroix, directeur général, CSS Quebec Centre; M. Darcy Coulson, directeur général, CSS Ville-Marie, et M. J. B. Robichaud, directeur général, CSS Montréal Métropolitain. *A 10 h 25: du Regroupement des Associations étudiantes universitaires:* M. José Roy, secrétaire général, et M. André Paquette, directeur de l'information. *A 11 h 25: de l'Association canadienne pour les déficients mentaux:* M. Paul Mercure, président, et M^{me} Diane Richler, Institut national pour la déficience mentale de l'Association canadienne pour les déficients mentaux. *A 12 h 20, de la Fédération québécoise anti-pauvreté:* M. Leonee Decheneaux, président; M. Robert Tremblay, directeur général, et M. Philias Poirier, directeur.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1980 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

*Il est convenu,—*Que la version révisée du document intitulé «Le financement des services sociaux au public et les accords fiscaux» présenté par l'Association des centres de services sociaux du Québec soit jointe aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir *Appendice «FISC-64»*.)

*Il est convenu,—*Que le mémoire de l'Association canadienne des déficients mentaux soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir *Appendice «FISC-65»*.)

*Il est convenu,—*Que le mémoire intitulé «La Fédération québécoise anti-pauvreté et ses quinze régionales» soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir *Appendice «FISC-66»*.)

A 13 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

AFTERNOON SITTING

(56)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at Quebec City, Quebec at 2:45 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Breau, Herbert, Loiselle and Thacker.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; Ronald LeBlanc; Richard Bastien; Michael Mendelson, and Pierre LaTraverse.

Witnesses: At 2:45 p.m., Mr. Don Huggett, C.A., Coopers & Lybrand. *At 4:00 p.m., From the Medical Association of Quebec:* Dr. Louis-Joseph Roy, President, and Dr. Gérald Caron, Director General. *At 5:00 p.m.,* Mrs. Marcelle Dolment, Coordinator, Réseau d'action et information pour les femmes (RAIF).

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The witnesses made statements and answered questions.

At 5:25 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(56)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à Québec (Québec), à 14 h 45 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Breau, Herbert, Loiselle et Thacker.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; Ronald LeBlanc, Richard Bastien, Michael Mendelson et Pierre LaTraverse.

Témoins: A 14 h 45: Don Huggett, c.a. Coopers & Lybrand. *A 16 heures, de l'Association médicale du Québec:* Dr Louis-Joseph Roy, président, et Dr Gérald Caron, directeur général. *A 17 heures, M^{me} Marcelle Dolment, coordonnateur, Réseau d'action et information pour les femmes (RAIF).*

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 17 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Nora S. Lever

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, June 9, 1981

• 0900

[Texte]

Le président: A l'ordre s'il vous plaît. Nous continuons l'étude de notre ordre de renvoi reçu de la Chambre des communes, sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, le financement des programmes établis et d'autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Il s'agit aujourd'hui de notre dernière audience à Québec et de nos dernières audiences en dehors d'Ottawa en fait. Nous aurons encore deux jours d'audiences à Ottawa cette semaine, après quoi ce sera terminé, quant aux audiences du moins.

Nos premiers témoins ce matin sont les représentants de l'Association des centres de services sociaux du Québec. Je demanderais à M. Gilles Lacroix de nous faire un sommaire du mémoire que nous avons reçu de l'Association des centres de services sociaux du Québec. Je lui demanderais de bien vouloir présenter les deux personnes qui sont avec lui. Je connais déjà celui qui est à sa gauche, M. Jean-Bernard Robichaud. Monsieur Lacroix.

M. Gilles Lacroix (directeur général, Association des centres de services sociaux du Québec): A ma droite, c'est M. Darcy Coulson, qui est directeur général du centre de services sociaux, Ville-Marie.

Le président: Alors, vous avez la parole. Votre mémoire en entier sera annexé à nos comptes rendus d'aujourd'hui.

M. Lacroix: Merci monsieur le président. Rapidement et synthétiquement et au pied levé... De façon générale il y a d'abord une présentation de ce que sont les centres de services sociaux et de ce qu'est l'Association des centres de services sociaux. Nous précisons que nous ne nous présentons pas ici sur le plan politique, mais que nous venons discuter des répercussions que l'on peut entrevoir indépendamment des niveaux d'arrangement... M. Robichaud va poursuivre pour les différentes parties.

M. J. B. Robichaud (directeur général, Association des centres de services sociaux du Québec, Montréal métropolitain): Alors M. Lacroix expliquait que dans la présentation de ce mémoire, dans l'introduction, nous présentons l'Association des centres de services sociaux et les centres de services sociaux, qui sont des établissements publics aux termes de la Loi des services sociaux et des services de santé du Québec, et que les centres de services sociaux offrent des services à un e clientèle en très grande difficulté de fonctionnement social, qu'il s'agisse des familles ou des enfants en besoin de protection, des personnes handicapées ou des personnes âgées. Quoi que nous reconnaissons que les accords fiscaux aient des incidences sur le financement de notre secteur, nous ne sommes pas tellement préoccupés de savoir qui va financer quoi, en autant que les services sociaux publics reçoivent des fonds adéquats et suffisants pour maintenir le niveau d'activités qui existe actuellement dans ce secteur-là. C'est le sens de notre remarque, à la page 2 du mémoire, où l'on dit:

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 9 juin 1981

[Traduction]

The Chairman: Order, please! We are continuing our study of our Order of Reference from the House of Commons on the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, Established Program Financing and other fiscal arrangements between the federal government and the provincial governments.

This is our last hearing in Quebec City and the last of our hearings outside Ottawa as a matter of fact. There will be two more days of hearings in Ottawa this week, after which this aspect of our work will be completed.

Our first witnesses this morning are representatives of l'Association des centres de services sociaux du Québec. I would ask Mr. Gilles Lacroix to summarize the brief that we have received from the Association. I would ask him to kindly introduce the two individuals who are with him. I know the person on his left, Mr. Jean-Bernard Robichaud. Mr. Lacroix.

Mr. Gilles Lacroix (Director General, Association des centres de services sociaux du Québec): On my right is Mr. Darcy Coulson, the Director General of the Social Services Centre in Ville-Marie.

The Chairman: You have the floor. Your brief will be appended to our *Proceedings* for today.

Mr. Lacroix: Thank you, Mr. Chairman. I will give you a fast, off-the-cuff summary of the brief... We begin by describing social services centres and our association. We would like to make it clear that we are not here on a political basis, but rather to discuss the impact we anticipate regardless of the arrangements... Mr. Robichaud will now discuss the various parts of our brief.

Mr. J. B. Robichaud (Director General, Association des centres de services sociaux du Québec, Metropolitan Montreal): As Mr. Lacroix was saying, the brief begins with a description of our association and of social services centres, which are public institutions under the Social Services and Health Services Act of Quebec. Social services centres provide services to those individuals families, children, handicapped, and elderly, who are faced with serious social problems. Although we recognize that the fiscal arrangements have an impact on our financing, we are not so much concerned with who is going to finance what, provided public social services receive adequate funding to maintain their present level. This is the point we are making on page two of our brief:

[Text]

Notre intervention ne vise pas à faire reconnaître la légitimité constitutionnelle de la présence du gouvernement fédéral dans les secteurs qui nous concernent. Ce n'est pas là notre propos. Nous reconnaissons cependant que la présence du gouvernement fédéral depuis plus de 50 ans dans ces secteurs, lui a certainement créé des obligations. Il ne devrait pas l'oublier alors qu'il entretient avec les provinces des négociations visant de nouveaux arrangements fiscaux et le transfert possible de responsabilités.

A notre point de vue les arrangements fiscaux représentent un débat social de fond dans la mesure où ils sont un des éléments entre différents paliers de gouvernement qui déterminent le type de société ou le type de rapports qui s'établissent entre les citoyens d'un même pays, ou les citoyens des provinces selon leur classe sociale, entre les riches et les pauvres.

Nous sommes, comme Association, très préoccupés par le mouvement qui se propage actuellement dans les pays occidentaux dits avancés sur le plan économique et social et qui vise à réduire les dépenses publiques et gouvernementales. A notre avis il s'agit d'un virage à droite qui consiste à réduire les investissements publics dans l'enveloppe globale du développement social et les différents discours des ministres des Finances, que ce soit celui du gouvernement du Canada ou celui du gouvernement du Québec adoptent cette perspective.

A notre avis des réductions significatives comme celles qui sont annoncées auront des effets très néfastes sur tout le secteur du développement social et risquent de pénaliser particulièrement les citoyens les plus démunis au plan socio-économique. Nous devons constater que malgré des progrès relatifs sur le plan social, au cours des quarante dernières années, les inégalités sociales et économiques ne sont pas réduites de façon significative au Canada. Et l'évolution des dernières années, des années les plus récentes les a probablement augmentées. Cela a été constaté par plusieurs observateurs et plusieurs auteurs de la scène canadienne, et comme le Conseil canadien du développement social l'a déjà souligné devant votre Comité, monsieur le président, le nombre de personnes vivant sous le seuil de la pauvreté semble s'être accru depuis 1974. Et la proportion de revenus dont dispose le cinquième des plus pauvres des unités familiales au Canada, n'est que de 4 p. 100 des revenus totaux des Canadiens, alors que le cinquième des plus riches accapare 40 p. 100 des revenus.

A notre avis aucune décision politique qu'elle vienne de quelquel palier de gouvernement que ce soit ne devrait venir accentuer les inégalités. Elle devrait, au contraire, tendre à les réduire. Nous pouvons comprendre que la conjoncture économique, tant internationale que mondiale, que l'érosion du dollar, que l'accroissement de la dette publique, laissent les législatures et les grands commis de l'État, relativement désarmés. Dans un tel contexte nous voulons souligner que les différents niveaux de gouvernement risquent de s'entendre sur le dos des pauvres et des exclus. Nous ne croyons pas non plus que notre société ait pu se payer des programmes sociaux parce qu'elle vivait une ère de prospérité et que maintenant, en raison d'une conjoncture qui amène des contraintes financières et budgétaires, il faille réduire les investissements sociaux pour laisser libre cours au jeu du marché afin de stimuler l'économie. Notre conviction est contraire. Notre société est riche et dynamique sur les plans social et économique parce qu'elle a,

[Translation]

Our intention is not to gain acknowledgement of the constitutional legitimacy of the federal government's participation in the sectors in which we work. That is not the point of our intervention. However, we recognize the fact that since the federal government has been involved in these areas for more than 50 years, it thereby has certain responsibilities. The federal government should remember this in negotiating new fiscal arrangements with the provinces and in discussing the possible transfer of responsibilities.

In our opinion, fiscal arrangements constitute a fundamental social debate in that they form one of the elements between the various levels of government which determine the type of society or the type of relationships between the rich and poor in a country or in a province.

Our Association is very concerned about the current trend in so-called advanced Western countries in the economic and social fields which seeks to reduce government and public spending. We believe this is a turn to the right, which means that public spending on social development in general is cut back. This attitude is evident in various speeches made by both the federal and Quebec ministers of Finance.

We believe that substantial reductions such as those that have been announced will have very harmful effects on the whole social development sector, and could penalize in particular the most disadvantaged socio-economic groups. Despite the relative progress made in the area of social development in the past 40 years, we are forced to acknowledge that social and economic inequalities have not been substantially reduced in Canada. In fact, trends in recent years have probably increased these disparities. This point has been made by a number of commentators on the Canadian scene. As the Canadian Council on Social Development pointed out to your committee, Mr. Chairman, the number of people living below the poverty line seems to have increased since 1974. The poorest 20 per cent of Canadian families account for only four per cent of the total income of Canadians, whereas the richest 20 per cent account for 40 per cent of the total income.

In our opinion, no political decision from any level of government should accentuate these inequalities. Political decisions should rather seek to alleviate them. We do realize that the international economic situation, the drop in value of the dollar and the increase in the public debt leave our legislators and government officials at somewhat of a loss. However, we would like to emphasize that there is a danger that the various levels of government may reach agreement at the expense of the poor and the disadvantaged. Further, we do not believe that our society, through it was easily able to afford social programs because times were prosperous, can now, because of the present situation which results in financial and budgetary constraints, cut back on social spending to give the market more freedom in order to stimulate the economy. We believe that the opposite is true. Our society is rich and dynamic in the social and economic fields because it has systematically invested in social development through major

[Texte]

depuis plus de 40 ans, investi systématiquement dans le secteur du développement social par des programmes sociaux importants. Pour nous, un facteur très important pour stimuler l'économie et maintenir son dynamisme, c'est la qualité des ressources humaines qui l'actualisent. Toute politique qui aurait pour effet de diminuer la qualité des ressources humaines priverait une société de l'un de ses principaux moteurs.

• 0910

Dans cette perspective, nous invitons le Comité à considérer les déboursés au chapitre de l'aide et du développement social comme des investissements dans les personnes qui sont les facteurs principaux du dynamisme de notre société. De tels déboursés ne doivent pas être confondus avec des dépenses et des pertes sèches. Même si ces déboursés exercent sur les budgets de nos gouvernements des pressions importantes et contribuent à court terme au déficit, leur caractère social et leur position stratégique dans le devenir de notre société exigent de ne pas les réduire, bien au contraire.

Nous devons aussi constater que plus les pays sont socialement avancés, plus ils offrent des chances égales à leurs citoyens et plus les mesures qu'ils adoptent visent à réduire les inégalités sociales et économiques. Plus les dépenses au chapitre des programmes sociaux représentent une part importante de leur produit national brut, plus ils offrent des services sociaux personnels et de la formation éducative.

Lorsqu'on compare l'évolution du niveau de vie des Canadiens au cours des 20 dernières années à celui des citoyens des pays de l'OCDE, on constate que le niveau de vie des Canadiens s'est détérioré de façon relative, alors qu'au cours des années 50, notre pays avait l'un des plus hauts niveaux de vie au monde. On a déjà eu le deuxième niveau de vie le plus élevé au monde. Si on regarde notre performance à ce niveau-ci, nous sommes très loin en arrière du peloton des meneurs à ce niveau-là.

Quand on constate quels sont les pays qui nous ont supplantés, c'est-à-dire ceux qui ont amélioré leur position relative, on doit conclure que ce sont les pays qui, généralement, ont investi une plus large proportion de leur produit national brut au développement social. En d'autres termes, notre niveau de vie semble fléchir quand nous réduisons nos investissements sociaux, notre position relative dans plusieurs mesures sociales s'étant détériorée dans la même période.

Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, M^{me} Bégin, le soulignait très bien lorsqu'elle discutait de la question des pensions. Au cours des années 50, le Canada pouvait se vanter d'avoir un des meilleurs régimes de pension au monde. Si on regarde la situation 25 ou 30 ans plus tard, on s'aperçoit qu'on est rendu au douzième ou au treizième rang à ce niveau-là. Il semble y avoir une drôle de coïncidence entre la baisse de notre niveau de vie général et la baisse dans nos investissements sociaux. Nous voulons le souligner aux membres du Comité, parce que nous pensons que ce sont des remarques qui ne sont pas faites assez souvent et qui ne viennent pas suffisamment à l'esprit dans les périodes que nous traversons actuellement.

[Traduction]

social programs for more than 40 years. We consider that a very important factor in stimulating an economy and maintaining its vigour is the quality of its human resources. Any policy which would result in poorer human resources deprives a society of one of its most important elements.

We would therefore ask the committee to consider social assistance and development expenditures as investments in people, who primarily account for our society's dynamism. Such expenditures should not be confused with non-productive expenses and losses. While these expenditures may put considerable strain on our governments' budgets and contribute to the deficit in the short term, their social nature and their strategic importance in the future of our society demand that they not be reduced, but rather increased.

We would also point out that the most socially advanced countries offer the greatest equality of opportunity to their citizens and tend to pass measures designed to reduce social and economic inequalities. The larger the percentage of their GNP spent on social programs, the greater the choice of personal social services and educational training.

In comparing the developing of the standard of living of Canadians in the past 20 years to that of citizens in other OECD countries, we find that the standard of living of Canadians has dropped in relative terms. In the 1950's, our country had one of the highest standards of living in the world. Canada once had the second highest standard of living in the world. Now, however, we have fallen well behind the leaders.

When we look at the countries that have displaced us—that is those which have improved their relative position—we must conclude that in general they are countries which have invested a larger percentage of their gross national product in social development. In other words, our standard of living seems to drop when we reduce our social investments, since our relative position in a number of social measures has dropped during the same period.

The Minister of National Health and Welfare, Mrs. Bégin, made this point very well when she was discussing the question of pensions. In the 1950's, Canada could boast that it had one of the best pension plans in the world. In looking at the situation 25 or 30 years later, we find that we are now in the twelfth or thirteenth place. There seems to have been a strange coincidence between the drop in our general standard of living and the drop in our social investments. We would like to emphasize this point to members of the committee, because we think that these comments are not made frequently enough and are not remembered enough today.

[Text]

Nous voulons, enfin, aborder le financement des services sociaux publics. Nous pensons que les services sociaux publics, parce qu'ils ont une mission de protection sociale et qu'ils desservent les populations les plus démunies socialement et économiquement, font nécessairement partie intégrante d'une stratégie globale du développement social et, à ce titre, ils sont essentiels.

L'autre partie de notre rapport traite plus particulièrement des implications possibles de restrictions au Régime d'assistance publique du Canada. Nous ne contestons ni le droit ni l'obligation qu'ont tous les gouvernements d'administrer les fonds publics selon leur façon de voir les responsabilités qui leur incombent. Nous n'avons nullement l'intention de traiter des conséquences, bonnes ou mauvaises, de compressions budgétaires en général. Nous estimons plus important, pour l'intérêt du public, d'examiner minutieusement les conséquences possibles de la réduction de certaines coupures ou de certaines dépenses.

• 0915

Nous voulons dire à propos du Régime d'assistance publique du Canada que c'est une enveloppe budgétaire difficile à toucher, difficile à réduire.

Nous voulons souligner particulièrement que nous sommes inquiets d'une tendance possible à la baisse du soutien fédéral à l'assistance publique en vertu du régime d'assistance publique du Canada, ce qui pourrait comprendre également la diminution des taux d'assistance, ce qui aurait des conséquences d'une portée considérable pour les pauvres.

A notre avis les sommes qui doivent être versées aux familles et aux personnes nécessiteuses ne doivent pas être sensiblement réduites. L'assistance fournie par chaque province ne dépasse que très légèrement le seuil de subsistance. Il n'y a rien que l'on puisse décemment réduire. Nous pensons que la plupart des bénéficiaires d'assistance publique sont des personnes nécessiteuses soit pour des motifs d'ordre physique et mental soit en raison de leur âge ou de leur situation familiale. La société a très peu de latitude lorsqu'il s'agit de fixer les budgets qui sont requis. Toute compression des dépenses de l'assistance publique ne deviendra purement et simplement qu'une question d'écriture comptable, rien de plus. Les sommes retranchées d'un secteur devront inévitablement être injectées dans un autre, et ces sommes viendront probablement de la même source.

Le seul résultat apparent des réductions dans le secteur de l'assistance publique sera de transférer le fardeau qui revient à la collectivité sur le dos des plus défavorisés. Les défavorisés sont vraiment les dernières personnes qui devraient payer le prix des contraintes financières ou de la modification des accords entre les gouvernements.

Certains de ceux qui encouragent l'application des restrictions financières dans le domaine du bien-être semblent croire qu'un nombre considérable de bénéficiaires pourraient fort bien subvenir à leurs propres besoins s'ils se trouvaient du travail. Même à une époque relativement prospère, cette opinion est plutôt douteuse. A une époque comme la nôtre, penser de cette façon constitue une illusion. Il est possible de penser

[Translation]

We would now like to discuss the financing of public social services. Since public social services play a social protection role and serve the most disadvantaged social and economic group, we think that they necessarily form an integral part of a comprehensive social development strategy. And, as such, they are essential.

The other section of our report deals more specifically with the possible implications of restrictions on the Canada Assistance Plan. We do not question the right and obligation of all governments to administer public moneys as they see fit. We have no intention of discussing the good or bad consequences of budgetary cut-backs in general. We think it is more in the public interest to take a close look at the possible consequences of certain cutbacks. We believe it is difficult to reduce the budgetary envelope assigned to the Canada Assistance Plan.

We wish to point out that the Canada Assistance Plan is a difficult budgetary envelope to touch upon or to reduce.

We would like to emphasize particularly that we are concerned about a possible trend toward reduced federal support under the Canada Assistance Plan, which could also include reduced rates of assistance. This would have a considerable impact on the poor.

In our opinion, the funds to be paid to needy families and individuals should not be significantly reduced. The assistance provided by each province is only slightly higher than the subsistence level. There is really nothing that can be cut. We believe that most welfare recipients are needy individuals, for physical or mental reasons, or because of their age or family situation. Society has very little latitude when it comes to setting necessary budgets. Any welfare spending cut will merely become an accounting procedure, nothing more. The funds removed from one sector must inevitably be put into another, and the funds will probably come from the same source.

The only noticeable result of reductions in public assistance will be to transfer the burden that should be shared by the community to its most disadvantaged members. Disadvantaged groups are really the last people who should have to pay for financial constraint or changes in intergovernmental agreements.

Some people who are in favour of cutting back on welfare seem to think that many recipients could meet their own needs very well if they were to find a job. Even in relatively prosperous times, this is a rather questionable opinion. In economic times of the type we are experiencing, such an attitude is an illusion. It is possible to think that some recipients would in fact manage to be self-sufficient if the economic

[Texte]

qu'effectivement certains bénéficiaires réussiraient à se suffire à eux-mêmes si la situation économique était plus favorable. Ces cas constituent toutefois une minorité et leur condition d'assistés tient beaucoup plus au fait de la pauvre performance de l'économie que de leur manque de volonté à travailler.

Là-dessus, nous pensons qu'il n'y a, finalement, que très peu d'économie à réaliser en vertu du Régime d'assistance publique du Canada.

Quant au financement des services sociaux qui sont une très faible proportion des sommes qui sont consacrées au Régime d'assistance publique du Canada, nous disons aussi qu'il s'agit là d'une mauvaise avenue de coupures budgétaires.

Les montants versés aux services sociaux par rapport à ceux versés à l'assistance publique dépendent de la propension des provinces à dispenser ces services ainsi que des conditions sur lesquelles le fédéral fonde son financement.

Nous tenons à souligner que les sommes déboursées par le fédéral pour ce genre de services ne sont pas considérables; mais elles sont un peu plus considérables que ce qui est écrit au mémoire ici, je m'en excuse, en effet, elles n'excèdent pas 250 millions de dollars, et je pense que dans le texte ici il y a \$250,000. Alors le texte sera corrigé, monsieur le président, mais je tiens à le dire verbalement; c'est une erreur de frappe... de la dactylo.

• 0920

Nous aimerions attirer votre attention sur deux aspects du financement des services sociaux; le premier est d'ordre général, le second nous touche plus particulièrement.

Les critères d'éligibilité inscrits au Régime d'assistance publique du Canada qui concernent les personnes nécessiteuses ou susceptibles de le devenir, sont restrictifs à notre avis. Lorsque des services sont dispensés à une personne recevant déjà des prestations de soutien du revenu, on peut être assuré que ces services sont aussi essentiels à son bien-être que sont les prestations financières. Alors, dans les cas des assistés sociaux, les avantages les plus marqués que procurent ces services à la personne concernée sont de lui permettre d'acquiescer une certaine autonomie et d'améliorer ses conditions de vie. En pratique, les sommes dépensées par le gouvernement fédéral pour les services sociaux en vertu du Régime d'assistance publique sont presque exclusivement allouées aux bénéficiaires d'allocations sociales.

Les services sociaux au Québec:

Une philosophie différente de celle qui est véhiculée dans le Régime d'assistance publique du Canada que les coupures envisagées mettent en péril. Le Régime d'assistance publique du Canada est un régime sélectif, qui s'adresse aux personnes dans le besoin ou susceptibles de le devenir. La législation des services sociaux du Québec se base sur le principe de l'universalité. Alors, au Québec, l'administration des services sociaux est dissociée ou a été dissociée depuis les années 1950 de l'administration de l'assistance publique. Cette distinction très importante et ce principe nous apparaissent se fonder sur deux raisons. D'une part, la personne nécessiteuse est en droit de recevoir une aide financière ainsi que des services sociaux,

[Traduction]

situation were more favourable. However, such cases are a minority, and the fact that they are welfare recipients is much more related to the economy's poor performance than to their lack of will to work.

We believe that in the end there is very little that could be cut from the Canada Assistance Plan.

We believe also that the government should look elsewhere to make budget cuts than to the financing of social services, which constitute a very small percentage of the funds earmarked for the Canada Assistance Plan.

The breakdown between social services and welfare depends on the likelihood of the provincial government providing these services and on the conditions on which the federal government bases its financing.

We would like to emphasize that the amount spent by the federal government on this type of service is not substantial. However, it is somewhat higher than the figures shown in the brief. I apologize, the amount is not more than \$250 million, whereas I believe the text says \$250,000. The text will be corrected, Mr. Chairman. However, I would like to make it clear verbally, that this is a typing error.

We would like to draw your attention to two aspects of social services' financing; the first is general, the second affects us in particular.

In our opinion, the eligibility criteria included in the Canada Assistance Plan, which referred to disadvantaged persons or persons likely to become so, are restrictive. When services are provided to a person already receiving income support payments, one can be sure that these services are as essential to his welfare as the payments themselves. These services benefit people on welfare by allowing them to achieve a certain level of independence and improve their living conditions. In practice, the amount spent by the federal government on social services under the Canada Assistance Plan goes almost exclusively to people already receiving social assistance benefits.

Social services in Quebec:

A different philosophy from the one that underpins the Canada Assistance Plan, which is being threatened by cuts. The Canada Assistance Plan is a selective plan designed to help needy persons or persons likely to become needy. Social services's legislation in Quebec is based on the principle of universality. In Quebec, the administration of social services is disassociated or has been disassociated, since the fifties, from the administration of public welfare. This is a very important distinction and we feel that the principle is based on two things. First, the needy person has the right to receive financial aid and social services; but to exercise these rights, he or she should not have to accept the fact that one is conditional on

[Text]

mais pour actualiser ces droits, elle ne devrait pas se trouver contrainte d'accepter que l'un soit la condition de l'autre. D'autre part, les dispositions légales qui régissent le fonctionnement des établissements de services sociaux du Québec statuent que—et ici, je cite la Loi des services de santé et des services sociaux:

Toute personne a droit de recevoir des services de santé et des services sociaux adéquats sur les plans à la fois scientifique, humain et social avec continuité et de façon personnalisée, compte tenu de l'organisation et des ressources des établissements qui dispensent ces services.

Les services de santé et les services sociaux doivent être accordés sans distinction ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, la langue, l'ascendance nationale, l'origine sociale, les mœurs ou les convictions politiques de la personne qui les demande ou des membres de sa famille.

En terme d'accès aux services sociaux, le bénéficiaire d'assistance publique se trouve sur un même pied d'égalité avec tout autre individu. Et nous pensons que le principe d'universalité adopté par le gouvernement de cette province est un principe qui devrait être maintenu.

Bien que l'accès à nos services, au Québec, soit universel, le besoin en matière de services sociaux n'est pas réparti également au sein de la population. En réalité, la majorité des clients des Centres de services sociaux est constituée de personnes et de familles à faible revenu. Nos clients comprennent des centaines de milliers de personnes qui n'ont pas reçu une éducation et une formation qui leur permettent de faire face aux exigences de la conjoncture économique actuelle, et qui, en raison de leur âge, d'un handicap ou d'une maladie, ont été privées de la possibilité de gagner un salaire convenable, ou qui ont vu leurs conditions de vie profondément bouleversées, menacées ou détériorées par des problèmes personnels ou des événements sociaux.

Les Centres de services sociaux, dans le cours de la dernière année, ont donné des services à quelque 450,000 bénéficiaires, soit environ 7 p. 100 de la population totale du Québec. A titre d'illustration nous utilisons les chiffres produits par le Service de recherche du Centre de services sociaux du Montréal Métropolitain et on constate que 60 p. 100 des bénéficiaires de ce centre disposent d'un revenu annuel de moins de \$5,000. Si on cherche la pauvreté à Montréal, venez nous voir, on sait où elle est. 67 p. 100 des bénéficiaires disposent d'un revenu personnel annuel de moins de \$8,594, donc d'un revenu moindre que le revenu moyen estimé par habitant, au Québec en 1979. 67 p. 100 des bénéficiaires ont comme principale source de revenu les prestations d'aide sociale ou la pension de sécurité de la vieillesse. Seulement quelque 30 p. 100 des bénéficiaires ont un revenu d'emploi comme source principale de revenu.

• 0925

Nous présentons ensuite un tableau qui nous pose quelques problèmes et dont nous corrigerons l'interprétation, mais qui est de source fédérale et est produit par le ministère de la

[Translation]

the other. Secondly, the legal provisions that govern the operation of social service establishments in Quebec read as follows, and I am quoting the Health and Social Services Act:

Every person has the right to receive scientifically, humanly and socially adequate health services and social services on a continuing personalized basis, insofar as the organization and resources of the establishment dispensing these services permit.

Health and social services must be provided without discrimination or preference based on the race, colour, sex, religion, language, nationality, social origin, customs or political convictions of the person requesting the services or of the members of his or her family.

In terms of access to social services, the person receiving public assistance is on equal footing with every other individual. We feel that the principle of universality, endorsed by the government of this province, is one that should be upheld.

While access to services in Quebec is universal, dependence on social services is not equally distributed throughout the population. The majority of social services' clients are low-income individuals and families. Our clientele includes hundreds of thousands of people who do not have the education or training to meet the requirements of our current economic situation; who, because of age, a handicap or an illness, have been deprived of the opportunity to earn an adequate salary; or whose living conditions have been profoundly upset, threatened or undermined by personal problems or social events.

Last year, social services centres provided services to some 450,000 people, which is approximately 7 per cent of the total population of Quebec. Figures produced by the Research Service of the Metropolitan Montreal Social Services Centre show that 60 per cent of the centre's users have an annual income of less than \$5,000. We thus know where to look for examples of poverty in Montreal. Sixty-seven per cent of the centre's users have an annual income of less than \$8,594, which is less than the average annual income per capita in Quebec in 1977. The main sources of income of 67 per cent of the centre's users are public assistance or old age security payments. Only 30 per cent draw most of their income from employment.

We would now like to present a chart which presents a few problems and which we will correct as we go along. It was produced by the federal Department of National Health and

[Texte]

Santé et du Bien-être social. Il introduit les proportions des services du Bien-être aux termes du Régime d'assistance publique du Canada, par rapport aux sommes versées à l'assistance générale. On constate à la lecture de ce tableau que dans trois provinces, notamment le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et le Québec, la proportion du coût des services sociaux par rapport au coût de l'assistance directe est sensiblement inférieure à la norme nationale, le Nouveau-Brunswick ayant le plus faible pourcentage de tous. On peut donc conclure que le financement des services sociaux en vertu du Régime d'assistance publique du Canada n'est pas proportionnel au besoin d'assistance.

Le président de votre Comité pourrait trouver curieux un accord financier qui fournit visiblement plus de services sociaux par dollar d'assistance versé aux personnes nécessiteuses de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et de l'Alberta, qu'aux plus démunis de sa propre province. Les sommes versées au Québec, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve sont donc sensiblement inférieures à celles versées dans les autres provinces en terme de proportion. Et à notre avis, les montants versés aux services sociaux destinés aux personnes nécessiteuses de ces trois provinces sont nettement insuffisants.

Nous savons que les ministres du gouvernement, lorsque des inquiétudes ont été soulevées du fait que l'on pourrait réduire tant les dépenses au titre du Régime d'assistance publique du Canada qu'au titre du financement des services sociaux, que les ministres, dis-je, tant le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social que le ministre des Finances, que le ministre de la Justice, ont tenté de rassurer les députés qui s'interrogeaient sur ces questions-là. Nous en sommes heureux, mais nous continuons à être un peu inquiets surtout si on considère certaines des déclarations de M. Trudeau et à notre avis, les intentions du gouvernement fédéral, en tenant compte du discours du budget, sont suffisamment ambiguës pour susciter chez nous de l'inquiétude.

Maintenant un dernier élément de notre mémoire, c'est au niveau des solutions. Nous tenons à vous inviter dans le cadre du mandat de votre Comité à éviter toute recommandation qui viserait à réduire les crédits fédéraux versés en vertu des accords fiscaux et supportant l'actualisation du Régime canadien d'assistance publique. En considérant plus spécifiquement le financement des services sociaux publics nous nous devons de vous souligner d'une part, l'insuffisance des crédits alloués et d'autre part la portée trop restrictive du Régime d'assistance publique du Canada.

Si on considère les travaux fédéraux sur cette question, et particulièrement le projet de loi fédérale sur le financement des services sociaux de 1978, le ministre fédéral de la Santé nationale et du Bien-être social de l'époque, qui est également le ministre actuel, en déposant son projet de loi, proposait d'augmenter sur une période de 10 ans, les contributions versées par le gouvernement fédéral, partant d'un plancher de \$22 par Canadien qu'il était à l'époque, en 1978, pour atteindre \$70 par Canadien, 10 ans après. En 1978-1979, l'application de financement proposée aurait dès lors plus que doublé les contributions fédérales, pour atteindre 577 millions de dollars. On sait ce qui est arrivé à ce projet de loi, il a franchi

[Traduction]

Welfare and compares the percentage of welfare service under the Canada Assistance Plan to the amounts spent on general assistance. You can see from the chart that in three provinces—New Brunswick, Newfoundland and Quebec—the percentage cost of social services, as compared to the cost of direct assistance, is considerably lower than the national average. New Brunswick has the lowest percentage of all! We can thus conclude that the financing of social services under the Canada Assistance Plan is not proportional to the need for assistance.

The Chairman of your Committee might find it strange that a financial agreement should visibly provide more social services per dollar spent helping needy persons in British Columbia, Ontario and Quebec than in his own province. The amounts spent in Quebec, New Brunswick and Newfoundland are considerably lower than the amounts spent in the other provinces, proportionally speaking. In our opinion, the amounts spent on social services for needy persons in these three provinces are clearly inadequate.

We know that when concerns were expressed that expenditure under the Canada Assistance Plan and amounts spent to finance social services might be reduced, the Cabinet, including the Minister of National Health and Welfare, the Minister of Finance and the Minister of Justice, tried to reassure the parliamentarians who had raised the issue. We are pleased about this, but we are still somewhat concerned, especially if we consider certain statements made by Mr. Trudeau. We feel that the federal government's intentions, given the budget speech, are unclear enough to justify our concern.

We would now like to propose solutions. We advise the Committee to reject any recommendation to reduce federal tax credits granted under financial agreements in support of the Canada Assistance Plan. With respect to the financing of public social services, we would like to call your attention to the fact that, on one the hand, not enough credits are granted, and on the other, the Canada Assistance Plan is not broad enough.

If you look at what has been done by the federal government in this area, particularly the tabling of federal legislation on the financing of social services in 1978, we see that the federal Minister of National Health and Welfare at the time, who is still the Minister today, proposed that federal contributions be increased over a period of 10 years, starting with a base figure of \$22 per Canadian in 1978 and reaching \$70 per Canadian 10 years later. The financing scheme proposed in 1978-79 would have more than doubled the federal contribution, which would have reached \$577 million. We know what happened to that particular bill. It got through first reading in the House, but was never passed.

[Text]

l'étape de la première lecture à la Chambre des communes, mais il n'a jamais été sanctionné.

• 0930

De plus, ce projet proposait une formule de financement plus universelle et à notre avis elle convenait beaucoup plus à des législations provinciales plus avancées, comme celle du Québec, où le droit à des services sociaux publics est clairement reconnu.

En conclusion, je voudrais mentionner que la dimension sociale des déboursés publics doit être clairement perçue et transmise. Sans espérer la remise au Feuilleton à la Chambre des communes du projet de loi sur le financement global des services sociaux, nous voulons que les décisions budgétaires des différents gouvernements qui découleront des futurs arrangements fiscaux s'inscrivent dans une démarche où les visées, les orientations et les contraintes seront clairement établies. Dans un tel cadre, même un processus de budgétisation à partir de zéro, même un processus de vérification sociale appliquée aux programmes sociaux comme aux autres programmes gouvernementaux, serait mieux perçu et mieux vécu. Enfin, nous croyons qu'à l'occasion de votre mandat sur les accords fiscaux, il vous serait possible d'assurer une meilleure transparence de la prise de décision relative aux programmes sociaux, permettant à tous de mieux identifier ceux qui décident et les niveaux de responsabilités relatifs à la détermination des enveloppes budgétaires.

Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Merci. Juste un commentaire avant que M. Bujold ne pose ses questions. Vous visez, un peu, à la page 22...

M. Robichaud: On ne veut pas vous faire mal.

Le président: Non, non, ça ne m'a pas fait mal, mais je veux que l'on comprenne exactement pourquoi la proportion des services sociaux au Nouveau-Brunswick serait moindre vis-à-vis de l'assistance publique. Vous savez aussi bien que moi que ce n'est à cause du Régime d'assistance publique du Canada, c'est à cause des priorités du gouvernement provincial du Nouveau-Brunswick, n'est-ce pas?

M. Robichaud: Et c'est peut être à cause de la capacité du gouvernement provincial du Nouveau-Brunswick. C'est exactement notre point de vue, les provinces les plus pauvres pouvant moins consacrer de sommes à ces secteurs-là, reçoivent un financement moindre du gouvernement fédéral.

Le président: J'aimerais vous faire remarquer que lorsqu'on prend en considération tous les transferts du gouvernement fédéral, y compris la péréquation, la capacité fiscale du Nouveau-Brunswick per capita n'est pas la plus basse du pays, au contraire elle est plus haute que celle de l'Ontario. Maintenant cela ne veut pas dire que la province du Nouveau-Brunswick est aussi riche que l'Ontario, mais la capacité fiscale du Nouveau-Brunswick per capita, lorsqu'on la compare à celle des autres provinces une fois qu'on tient compte de tous les transferts du gouvernement fédéral, se situe assez bien dans la moyenne. Je répète ce n'est pas pour dire que la province du Nouveau-Brunswick est riche, mais le fait demeure: s'il y a

[Translation]

The bill proposed a financing scheme that was more universal and, in our opinion, much more compatible with more advanced provincial legislation, like the legislation in force in Quebec, where the right to social services is clearly recognized.

In conclusion, I submit that the social dimension of public expenditure should be clearly perceived and communicated. We do not expect that the bill on comprehensive financing of social services will be put back on the Commons' order paper, but we would like the objectives, directions and restrictions of the budgetary decisions made by various governments as a result of future financial agreements to be clearly established. In this context, even zero base budgeting or social-oriented auditing of social and other government programs would be better received and easier to live with. We believe that your terms of reference will make it possible for you to ensure that decisions made with respect to social programs will be more open so that it will be easier to identify the decision makers and the levels of responsibility involved in determining the budgetary envelope.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you. I would just like to make a comment before Mr. Bujold asks his questions. On page 22, you say that...

Mr. Robichaud: We do not want to hurt you!

The Chairman: No, it does not hurt, but I would like you to understand exactly why there are fewer social services in New Brunswick as compared to public assistance. You know as well as I do that it is not because of the Canada Assistance Plan. It is because of the provincial government's priorities, is it not?

Mr. Robichaud: And because of the means available to the provincial government. What we are saying is that the poorest provinces have less money to spend on those sectors and get less funding from the federal government.

The Chairman: I would like to remind you that when you consider all of the transfer payments made by the federal government, including equalization payments, the per capita fiscal capacity of New Brunswick is not the lowest in the country. On the contrary, it is higher than Ontario. That does not mean that New Brunswick is as rich as Ontario, but if you compare it to the other provinces and consider all federal government transfer payments, its per capita fiscal capacity is average. Once again, this does not mean that New Brunswick is a rich province, but the fact remains that if there are fewer social services financed by the Canada Assistance Plan in New Brunswick than there are in British Columbia or elsewhere, it

[Texte]

moins de services sociaux au Nouveau-Brunswick financés par le Régime d'assistance publique du Canada qu'il y a en Colombie-Britannique ou ailleurs, c'est à cause des décisions du gouvernement provincial du Nouveau-Brunswick.

M. Robichaud: Oui, j'en conviens, monsieur le président, mais vous conviendrez également avec moi que les citoyens du Nouveau-Brunswick et un certain nombre de citoyens que nous connaissons particulièrement bien, par exemple ceux du nord-est, changeraient très bien une structure industrielle qu'on retrouve en Ontario, par exemple dans le sud de l'Ontario, pour des chèques d'assistance sociale.

Le président: Ah, oui! Je ne discute pas cette question-là. Vous savez aussi bien que moi que tout ce qui pourrait être fait pour essayer d'établir une structure industrielle au Nouveau-Brunswick, non seulement aura mon appui, mais tout le monde au Nouveau-Brunswick serait bien content de cela. Mais, je veux juste faire remarquer que si la proportion des services sociaux au Nouveau-Brunswick est moins grande comme vous l'avez mentionné ici, c'est parce que le gouvernement du Nouveau-Brunswick, et je ne porte pas de jugement là-dessus, que ce soit bon ou pas bon... je veux faire remarquer que le Régime d'assistance publique du Canada ne dicte pas de priorités aux provinces. Les priorités sont pour le moins, négociées, n'est-ce pas, à l'initiative du gouvernement provincial qui négocie à l'intérieur du Régime d'assistance publique du Canada. Je partage vos préoccupations à savoir que dans certaines provinces, il n'y a pas assez de services sociaux d'établis. Maintenant, au Nouveau-Brunswick, c'est une de celles-là. Mais je voulais juste établir que ce n'est pas à cause du Régime d'assistance publique du Canada qu'au Nouveau-Brunswick il y a moins de services sociaux par rapport à l'assistance publique qui...

[Traduction]

is because of decisions made by the provincial government in that province.

Mr. Robichaud: Yes, Mr. Chairman, I agree, but you must admit that people in New Brunswick, particularly those who live in the North-Eastern part of the province, would gladly exchange their welfare cheque for the type of industrial structure you find in southern Ontario.

The Chairman: Of course! That is not the point. You know as well as I do that anything that might be done to create an industrial infrastructure in New Brunswick would have not only my support, but the support of everyone in the province. I simply wanted to point out that if there are proportionately fewer social services in New Brunswick, it is because the government of that province, and I am not saying that it is not a good thing... I simply wanted to point out that the provinces' priorities are not dictated by the Canada Assistance Plan. The priorities are negotiated at the instigation of the provincial government within the framework of the Canada Assistance Plan. I share your concern about the fact that there are not enough social services in certain provinces, of which New Brunswick is one. But I simply wanted to point out that it is not because of the Canada Assistance Plan that there are fewer social services as compared to public assistance...

• 0935

M. Robichaud: Nous le concédons sans discuter.

The Chairman: Mr. Herbert, do you have any questions?

M. Herbert: Oui. Merci, monsieur le président. Premièrement, juste pour avoir un mot d'explication parce que je ne comprends pas les chiffres, page 14, où vous avez dit:

Les montants versés aux services sociaux par rapport à ceux versés à l'assistance publique dépendant de la proportion des provinces... à dépenser les sommes déboursées par le fédéral... n'excèdent pas \$250,000 par année.

M. Robichaud: Millions! Monsieur, il y a une erreur là.

M. Herbert: Millions.

M. Robichaud: Oui!

M. Herbert: Merci beaucoup.

M. Robichaud: Je l'avais souligné; il y a une erreur là.

M. Herbert: D'accord. Ça explique un petit point. Bon!

M. Robichaud: C'est très important de le souligner.

M. Herbert: Oui. Page 2, «notre intervention»... On parle de la Constitution dans un certain sens ici; et dans tout le pays et dans toutes les provinces, à mon avis on essaie d'éviter le problème. Le fédéral peut dépenser une somme d'argent, mais

Mr. Robichaud: We do not dispute that.

Le président: Avez-vous des questions, monsieur Herbert?

Mr. Herbert: Yes. Thank you, Mr. Chairman. I am having trouble understanding some figures which appear on page 14 and I would like an explanation. You say:

Social services expenditures as compared to public assistance expenditures depend on the provinces' propensity... to spend moneys provided by the federal... not exceeding \$250,000 per year.

Mr. Robichaud: Millions! There is an error.

Mr. Herbert: Millions.

Mr. Robichaud: Yes!

Mr. Herbert: Thank you very much.

Mr. Robichaud: I had pointed out that there was an error.

Mr. Herbert: Fine. That explains things. Good!

Mr. Robichaud: It is very important that it be pointed out.

Mr. Herbert: Yes. On page 2, you refer to "our intervention". You talk about the Constitution; all across the country and in all of the provinces, we are trying to avoid the problem. The federal government can spend money, but it is the pro-

[Text]

c'est la province qui décide pour quels services et à quel niveau!

Dans la province de Québec, selon les chiffres que j'ai reçus de notre bureau de recherche... la somme dépensée dans la province de Québec per capita est beaucoup plus importante que dans les autres provinces. Peut-être qu'il y a un besoin, en comparaison avec les autres provinces. Mais quand je regarde les chiffres page 21, je me demande encore une fois... parce que si l'on partage à 50-50... la décision reste au gouvernement provincial. Qu'est-ce que le fédéral peut faire pour aider votre groupe et les autres personnes qui ont besoin d'aide si on décide de partager à 50-50, et si la décision reste du ressort de la province?

M. Lacroix: Monsieur le président, je pense que pour une question qui est soulevée dans le mémoire et sur laquelle on est passé rapidement, il y a une proposition à savoir que, actuellement, selon le Régime canadien d'assistance publique, les services sociaux sont remboursables à 50-50 s'ils s'adressent à des personnes nécessiteuses ou susceptibles de le devenir.

Or, le «susceptibles de le devenir» est passablement ambigu, et particulièrement au Québec où le régime est un régime universel. Cela implique certaines difficultés. La suggestion que nous faisons dans le mémoire, ce serait de dissocier la condition d'avoir dans le Régime canadien d'assistance publique la définition «aide», et d'avoir une législation spéciale qui reconnaîtrait les services sociaux et le financement des services sociaux, de façon à ce qu'on puisse sortir de l'ambiguïté. Qu'est-ce qui fait qu'une personne puisse devenir nécessiteuse? Je pense qu'on entre dans un domaine assez fluide à ce moment-là. D'après les chiffres que citait M. Robichaud tout à l'heure, on réalise par exemple qu'au Québec, de façon générale, la plupart des bénéficiaires des services sociaux cadrent à peu près, et on peut dire cadrent à peu près pas avec l'interprétation qu'on veut faire de la clause «nécessiteux ou susceptibles de leur devenir». Je pense qu'on introduit aussi à un autre endroit la notion de «vulnérabilité». Or, une suggestion que nous faisons, ce serait de clarifier cette ambiguïté par une législation particulière qui donnerait droit de cité, qui donnerait une reconnaissance officielle aux services sociaux comme faisant partie intégrante des programmes sociaux du Canada.

• 0940

M. Herbert: Mais le fédéral ne peut pas le faire, parce que selon notre Constitution, le fédéral ne peut pas voter une loi...

M. Lacroix: C'est-à-dire que le Régime canadien d'assistance publique ne pourrait pas devenir moins restrictif et parler de financement des services sociaux qui ne maintient pas une ambiguïté comme celle-là. Dans le fond, que les services sociaux soient comme les services de santé, disponibles, accessibles et qu'ils soient financés comme tels.

M. Herbert: Oui. Je vais passer dans un moment à une autre direction, mais juste pour continuer ici, à la page 11, on dit:

[Translation]

vince that decides what services will be provided and at what level!

According to figures that I got from our research bureau, much more is spent per capita in Quebec, than in the other provinces. Maybe the need is greater by comparison. But if I look at the figures on page 21, I wonder whether... because if we have a 50-50 cost sharing arrangement... it is the provincial government that makes the decision. What can the federal government do to help your group and other people who need assistance if we have a 50-50 cost sharing arrangement... it is the provincial government that makes the decision. What can the federal government do to help your group and other people who need assistance if we have a 50-50 cost sharing arrangement and decisions are made by the province?

Mr. Lacroix: I think, Mr. Chairman, that this issue was dealt with in our brief and we went over it rather quickly. It was suggested that under the Canada Assistance Plan, expenditures for social services should be refundable on a 50-50 basis if they do to needy persons or persons likely to become needy.

The phrase "likely to become needy" is fairly ambiguous, particularly in Quebec where the plan is universal. It implies certain problems. We propose in the brief that no definition of "assistance" appear in the Canada Assistance Plan and that there be special legislation to recognize and finance social services, so that the ambiguity would disappear. How do you tell whether a person is likely to become needy? It is not a very solid concept. According to the figures quoted earlier by Mr. Robichaud, most of the users of social services in Quebec both fit and do not fit the definition of "needy or likely to become needy". We also talk about the notion of "vulnerability". We have suggested that this ambiguity be clarified by specific legislation which would officially recognize social services as being an integral part of social programs in Canada.

Mr. Herbert: But the federal government cannot do that, because under the constitution, it cannot pass legislation...

Mr. Lacroix: That is to say that the Canada Assistance Plan could not become less restrictive and refer to the financing of social services without including this type of ambiguity. Social services should be like health services, available and accessible, and they should be financed as such.

Mr. Herbert: Yes. In a moment, I will be moving in another direction, but for the time being I would like to continue with this. On page 11, you say:

[Texte]

Il faudrait ne pas créer de problèmes sans proposer de solutions.

Au lieu de partager à 50-50, on peut regarder peut-être le besoin de cette province ici, qui est peut-être plus grand que celui de la province voisine de l'Ontario. Et j'ai suggéré, même hier, à notre ministre des Finances de changer les arrangements pour essayer de donner un peu plus aux provinces où le besoin est un peu plus grand. Le ministre des Finances a dit «non»; clairement «non». Je me demande ce qu'on peut faire s'il y a un besoin, et moi, je sais bien évidemment, qu'il y a un besoin ici dans cette province, qui est beaucoup plus grand que dans la province de l'Ontario. Mais je me demande de quelle façon? Vous avez dit: «propose des solutions». Quelles solutions? Qu'est-ce qu'on peut faire? On dit: «on partage», ça dépend de la province, si la province dépense une somme énorme, et le fédéral aussi doit donner le même montant. Mais si la province décide de ne pas donner la somme dont vous avez besoin, qu'est-ce qu'on peut faire? J'ai une autre solution, mais c'est compliqué...

M. Lacroix: Monsieur le président, peut-être pour donner un exemple, si on retourne à la page 21, au tableau, et qu'on regarde la proportion... Il y a 70 millions de dollars qui ont été versés par le fédéral à la province sous l'empire des services sociaux. Si on prend les budgets combinés des 14 CSS de la province, les budgets combinés sont de l'ordre d'à peu près 150 millions de dollars, et on ne tient pas compte à ce moment-là, des budgets de CLSC, des programmes de garderie, et d'éléments comme ceux-là... des soins à domicile. Alors, on voit déjà un déficit ou un investissement important de la part de la province dans le domaine des services sociaux. Mais là où peut-être il y a des ambiguïtés et je reviens au point que je faisais ressortir tout à l'heure, c'est qu'à cause du libellé du Régime canadien d'assistance publique, il y a des services sociaux qui sont dispensés au Québec et qui n'entrent pas dans le Régime et qui représentent pour la population du Québec, pour la clientèle du Québec, les bénéficiaires du Québec, ou bien une charge plus lourde pour la province, ou des services moins complets même si on veut avoir une universalité.

M. Robichaud: A notre point de vue, la volonté du gouvernement du Québec lorsqu'on regarde sa loi des services sociaux et des services de santé, n'est pas ambiguë. Elle est très claire, elle établit que les services sociaux et les services de santé sont accessibles sur une base universelle et ceci, dans l'administration de nos centres, signifie qu'on n'applique pas de test de besoins à la clientèle lorsqu'elle vient demander un service. On la reçoit à la demande et on fait l'évaluation professionnelle, mais la notion de in need, or likely to be in need que l'on retrouve dans le Régime d'assistance-publique du Canada, on ne l'applique pas à nos clientèles. On les reçoit et on leur fournit le service d'aide ou de consultation psycho-sociale dont ils ont besoin, et d'après cette législation du gouvernement du Québec, il y a une volonté d'ouvrir ou d'offrir l'accessibilité aux services sur une base universelle.

[Traduction]

We should not create problems without proposing solutions.

Instead of having a 50-50 cost-sharing arrangement, we could look at the needs of this province, which is larger than the neighbouring province of Ontario. Just yesterday, I suggested to our Minister of Finance that the arrangements be changed to give a little more to provinces where the need is the greatest. The Minister of Finance's answer was a very clear no. I wonder what we can do when the need is there. I know that the need exists in this province and that it is greater than it is in the province of Ontario. But I wonder how... You talked about proposing solutions. What solutions? What can we do? You say we should share, but that depends on the province. If a province spends an enormous amount, the federal government has to spend just as much. But if a province decides not to spend as much as is needed, what can we do? I have another solution to propose, but it is complicated.

Mr. Lacroix: Perhaps, Mr. Chairman, I could give an example. If you look at the chart on page 21 and the percentage... Seventy million dollars were given to the provinces by the federal government for social services. The combined budget of the 14 provincial CSS's represents about \$150 million, which does not include the amount provided for the CLSC, day care programs, home care and other services of this type. The provinces will thus have to invest a considerable amount in social services. If there are ambiguities, and I am coming back to the point I made earlier, it is because the Canada Assistance Plan is set up in such a way that there are social services provided in Quebec that do not come under the Canada Assistance Plan and that are very costly for the province or are perhaps less complete, despite the fact that there is supposed to be universality.

Mr. Robichaud: From my point of view, the Quebec legislation on health and social services is not ambiguous. It clearly establishes that health and social services should be universally available. No means test should be applied to users of our centres who request service. Services are provided on demand and professional evaluation is done, but the concept of "in need or likely to be in need", which is found in the Canada Assistance Plan, is not applied to our clientele. They get the assistance or psycho-social advice that they need and it is very clear from the legislation that the Quebec government wants to make service available on a universal basis.

Maintenant, le Régime d'assistance publique du Canada, lui, prévoit le financement de ces services à partir de cette

The Canada Assistance Plan provides for the financing of these services, based on the notion that someone is in need or

[Text]

notion de besoins ou de susceptibilité de devenir un besoin, c'est-à-dire d'être assisté social, ou la probabilité de devenir assisté s'il ne reçoit pas le service. Et cette clause est plus restrictive que ce qu'on retrouve dans l'administration provinciale, et à cause de cela, à notre avis, les sommes fédérales qui sont versées au gouvernement provincial du Québec pour le financement des services sociaux sont moindres qu'elles pourraient l'être. Elles ne représentent pas 50 p. 100 des sommes que le gouvernement du Québec verse à ce chapitre-là, mais elles représentent une proportion inférieure, et cela en raison du fait que les deux législations n'ont pas la même philosophie. Celle du gouvernement du Québec qui est une d'accessibilité universelle, le Régime d'assistance publique du Canada étant sélectif dans ce sens qu'il dit: «persons in need, or likely to be in need».

M. Herbert: Bon, monsieur Lacroix, je me demande si on accepte l'argument... Et on peut discuter un petit peu... mais globalement, je l'accepte.

Pourquoi dans un cas comme cela n'êtes vous pas prêts d'accepter une somme globale au lieu du partage à 50-50? Parce que je me réfère aux pages 26 et 27, vous avez parlé de la loi en 1978, je pense, du projet de loi déposé en mai 1978 qui:

convenait beaucoup plus à des législations provinciales plus avancées, comme celle du Québec, où le droit à des services sociaux publics est clairement reconnu.

Mais les provinces étaient contre!

M. Lacroix: Écoutez, nous ne parlons pas au nom des provinces.

M. Herbert: Non, je comprends cela.

M. Lacroix: Nous nous référons au projet de loi dans le contexte de notre argumentation pour mettre de l'avant, justement, à partir des besoins de services sociaux de la population, l'idée que le projet de loi déposé en mai 1978 qui permettait des versements globaux, pourrait rencontrer plus facilement les besoins d'une province comme celle du Québec à partir du principe d'universalité, d'accessibilité aux services sociaux. Ce n'est pas à nous de parler pour la province de Québec et dire que nous préférons telle formule ou telle autre, mais nous, nous disons que dans le projet de loi 1978, il y avait une approche qui nous semblait convenir davantage au financement des services sociaux dans une province comme celle du Québec.

M. Herbert: Oui, monsieur Lacroix, je suis à 100 p. 100 d'accord; mais les membres de ce Comité-ci doivent trouver une solution et il faut trouver une autre façon de procéder. Si le ministre des Finances dit non, qu'est-ce qu'on peut faire? Il faut avoir un accord! L'autre alternative est de couper entièrement le montant versé aux services sociaux par le fédéral et de donner le droit de l'impôt aux provinces. C'est une solution? Est-ce que cela est acceptable comme solution? Cela va donner le droit entièrement aux provinces...

• 0950

M. Darcy Coulson (directeur général, Association des Centres de services sociaux du Québec, Ville-Marie): When you

[Translation]

likely to be in need. In other words, they are on welfare or might end up on welfare if they do not get the service. This clause is more restrictive than what we find in the provincial legislation and we feel that, because of this, the amounts that the federal government gives the Quebec government to finance social services are less than what they could be. They represent less than 50 per cent of what the Quebec government spends on social services because the two pieces of legislation are not governed by the same philosophy. The Quebec government is promoting universal accessibility, whereas the Canada Assistance Plan is selective in that it refers to "persons in need or likely to be in need".

Mr. Herbert: We could discuss this at some length, Mr. Lacroix, but basically I accept your argument.

Why are you not prepared to accept a lump sum payment instead of a 50-50 cost sharing arrangement? On pages 26 and 27 of your brief, you referred to the bill that was tabled in 1978. You say that this bill:

was much more compatible with more advanced provincial legislation, such as the legislation in force in Quebec, where the right to public social services is clearly recognized.

but the provinces were against it!

Mr. Lacroix: We are not speaking on behalf of the provinces.

Mr. Herbert: Yes, I realize that.

Mr. Lacroix: We were arguing that insofar as the need for social services was concerned, the legislation proposed in 1978, which provided for lump sum payments, would be more likely to meet the needs of a province like Quebec if it were based on the principle of universal access to social services. We cannot speak for the Province of Quebec and say that we would prefer one formula over another, but we are saying that the bill tabled in 1978 seemed to encompass an approach which we felt was more compatible with the financing of social services in a province like Quebec.

Mr. Herbert: Yes, Mr. Lacroix, I agree with you 100 per cent. But the members of the Committee have to find a solution and another process must be worked out. If the Minister of Finance says no, what can we do? There has to be an agreement! The other alternative is to completely cut out federal funding for social services and give the provinces the right to tax. Is that a solution? Is that an acceptable solution? That would give the provinces the sole right...

Mr. Darcy Coulson (Director General, Association des Centres de services sociaux du Québec, Ville-Marie): Lorsque

[Texte]

mention "le transfert global", are you referring to the block funding formula?

M. Herbert: Block funding, mais aussi le Transfer of tax room. On parle toujours du pouvoir d'imposition, et le ministre des Finances semble d'accord avec l'intention de couper toutes les dépenses du Fédéral, de laisser entièrement les services sociaux à la province de Québec. Ce sont nos solutions, c'est pour nous une façon de régler un problème.

M. Lacroix: Il y a peut-être une troisième hypothèse, monsieur Herbert. C'est celle par laquelle le Fédéral enlèverait la clause de in need or . . .

M. Herbert: Oui, mais si on le fait, cela dépend de la province encore une fois! C'est à elle de décider de verser les sommes pour le service rendu. Le droit reste à la province!

Le président: Monsieur Blenkarn.

Mr. Blenkarn: Thank you, Mr. Chairman. I gather that 33 per cent of your recipients earn over \$8,594 a year, so they would not be treated as in need, in all likelihood.

Mr. Robichaud: You say 33 per cent?

Mr. Blenkarn: You say 67 per cent are below \$8,594, so I presume 33 per cent are above \$8,594 and therefore would not likely be in need. So in effect a third of the recipients of your programs are people who do not come within the category of "in need" under the Canada Assistance Plan.

Mr. Robichaud: That would be roughly right, yes.

Mr. Coulson: Are you aware, Mr. Blenkarn, that the figures we give also include patients in hospitals receiving health services?

Mr. Blenkarn: No, I was not aware of that.

Mr. Coulson: Any patients receiving social services while hospitalized—hence the income factor does increase.

Mr. Blenkarn: How does it increase when somebody is in hospital? Does the hospital look after anything that has to be done there?

Mr. Coulson: It is simply that the kinds of people who need health care are not limited by income factors, as they are often with social services in the non-health sector.

Mr. Blenkarn: I appreciate that they are in under the hospitalization section, but how does that affect your social services?

Mr. Coulson: Well, it affects the statistics. That is the point I am making.

Mr. Lacroix: I think it should be understood that in Quebec social services and hospitals, schools, are part of the social service centres. So a person who is hospitalized, receiving social services, receives social services from our centres. We are responsible and not the hospital. So I think what Mr. Coulson was saying is that part of the 30 per cent of persons who are receiving services and who would not be in need according to the Canada Assistance Plan may be recruited in hospitals, for instance, because they receive social services and they are part of these statistics.

[Traduction]

vous dites «block transfer», est-ce que vous parlez du financement global?

Mr. Herbert: Oui, je parle du financement global, mais aussi du transfert de points fiscaux. We are always talking about the power of taxation and the Minister of Finance seems to agree that federal expenditure should be cut and social services left entirely to the Province of Quebec. These are our solutions. It is one way of solving the problem.

Mr. Lacroix: There may be a third possibility, Mr. Herbert. The federal government could eliminate the expression nécessaires ou . . .

Mr. Herbert: Yes, but it would still depend on the province! The province would have to decide to spend money to provide the service. It would be the province's right!

The Chairman: Mr. Blenkarn.

M. Blenkarn: Merci, monsieur le président. Je crois comprendre que 33 p. 100 de vos clients gagnent plus de \$8,594 par année, si bien qu'ils ne sont pas vraiment nécessaires.

M. Robichaud: 33 p. 100, vous dites?

M. Blenkarn: Vous avez dit que 67 p. 100 d'entre eux gagnent moins que \$8,594. J'en conclus que 33 p. 100 d'entre eux gagnent plus que \$8,594 et qu'ils ne sont donc pas nécessaires. En fait, le tiers de vos clients ne seraient pas considérés comme étant «nécessiteux» pour les fins du Régime d'assistance publique du Canada.

M. Robichaud: A peu près.

M. Coulson: Savez-vous monsieur Blenkarn, que les chiffres que nous vous avons donnés comprennent les personnes qui reçoivent des soins médicaux à l'hôpital?

M. Blenkarn: Je ne le savais pas.

M. Coulson: Une personne qui a recours à des services sociaux pendant qu'elle est hospitalisée peut avoir un revenu plus élevé.

M. Blenkarn: Comment cela se fait-il? Est-ce que l'hôpital administre tous les soins dont la personne a besoin?

M. Coulson: C'est que le fait d'être soigné dans un hôpital ne dépend pas du revenu, comme c'est le cas pour les services non médicaux.

M. Blenkarn: Je le sais, mais quel effet cela a-t-il sur les services sociaux?

M. Coulson: Cela modifie les statistiques. C'est ce que j'essaie d'expliquer.

M. Lacroix: Il faut comprendre qu'au Québec, les services sociaux, les hôpitaux et les écoles font partie des centres de services sociaux. Une personne qui est hospitalisée a forcément recours à nos services. C'est nous qui en sommes responsables et non pas l'hôpital. M. Coulson essaie de dire que les 30 p. 100 de personnes qui ont recours à des services, mais qui ne sont pas nécessaires pour les fins du Régime d'assistance publique du Canada, sont probablement des personnes hospitalisées: elles reçoivent des services sociaux, mais les statistiques n'en tiennent pas compte.

[Text]

Mr. Blenkarn: What do you do for them in hospital? Presumably they have a bed and a room.

Mr. Coulson: We do a couple of things. We try to keep them out and at home, where possible, if they do not really need hospitalization.

Mr. Blenkarn: Well, then, they are not in hospital.

Mr. Coulson: Well, in some cases they go to hospitals because they have no other place to go. We also try to deal with their problems, their families and so on, while they are there, and we help to get them out.

Mr. Robichaud: Maybe a few examples: a woman who is hospitalized in a psychiatric ward because of a psychiatric crisis—she is a single parent for example—is not only a woman in hospital; she is a woman in hospital with nobody to look after her family at home.

Mr. Blenkarn: Yes, but there you are looking after the family.

Mr. Robichaud: She also needs services other than for her psychiatric illness, in how do you deal with her inquiries about what is happening to her children and things like that. This is the type of service which social services provide and which a psychiatrist would not provide per se. He is going to be concerned with her psychic functioning but all the aspects of her interrelations with her kids, her parents, and her worries about how they are going to be taken care of, somebody has to look after that.

Take the case of a diabetic child, let us say an adolescent, who from now on needs to adjust himself or herself to a diet, there is quite a lot of work to be done in terms of explaining to a mother, for example, what is the proper thing to do in terms of adjusting to that illness. Social service people do this type of thing. Take the case of battered children who are hospitalized, the doctor can treat the broken arm but there are a number of things to be done about this parent, and it also has to be done while the child is hospitalized. I could go on for hours telling you about the services we provide there. Providing a bed is something that is in line with the medical function of the hospital, but there are a number of things which have to be taken care of when the person is hospitalized.

• 0955

Mr. Blenkarn: To what extent does the voluntary sector look after this kind of a problem in the province of Quebec? I know in my community that voluntary organizations handle a great deal of that, or organizations that are partly funded by government but rely almost entirely on volunteers to do the work.

Mr. Robichaud: Not very much. In Quebec we have gone the public route, I would say, at least 90 per cent, it is practically totally public.

Mr. Blenkarn: And so these people who do this kind of thing are paid employees of agencies.

[Translation]

M. Blenkarn: Qu'est-ce que vous faites pour elles pendant qu'elles sont à l'hôpital? Je suppose qu'elles ont un lit et une chambre.

M. Coulson: Il y a plusieurs choses. Nous essayons, dans la mesure du possible, de faire en sorte que les personnes qui n'ont pas vraiment besoin d'être hospitalisées restent à la maison.

M. Blenkarn: Mais il s'agit de personnes qui sont déjà hospitalisées.

M. Coulson: Certaines d'entre elles sont là parce qu'elles ne savent pas où aller. Pendant qu'elles sont à l'hôpital, nous essayons de les aider à résoudre leurs problèmes et nous parlons à leurs familles. Nous essayons de les aider à s'en sortir.

M. Robichaud: Je pourrais peut-être vous donner quelques exemples. Une femme qui est mère célibataire et qui est dans un hôpital psychiatrique est là parce qu'il n'y a personne à la maison pour s'occuper d'elle.

M. Blenkarn: Oui, mais là vous vous occupez de la famille.

M. Robichaud: Elle a besoin d'autres services. Il faut par exemple pouvoir répondre aux questions qu'elle pose concernant ses enfants. Voilà un service que nous offrons, service que ne lui offrirait pas nécessairement un psychiatre. Le psychiatre essaie de régler ses problèmes psychologiques. Mais il y a également tous les problèmes familiaux et il faut bien que quelqu'un s'en occupe.

Prenons l'exemple d'un enfant ou d'un adolescent diabétique qui doit s'habituer à suivre un régime alimentaire particulier. Il y a beaucoup à faire pour expliquer à la mère, par exemple, ce qu'il faut faire pour s'adapter à cette situation. C'est là le rôle des travailleurs sociaux. Prenons le cas d'enfants battus qui sont hospitalisés. Le médecin peut soigner un bras cassé, mais il y a un certain nombre de mesures à prendre vis-à-vis des parents et il faut que cela se fasse pendant que l'enfant est hospitalisé. Je pourrais parler pendant des heures des services que nous offrons à ce niveau. Le fait de fournir un lit est lié directement à la fonction médicale de l'hôpital, mais il y a nombre de choses qu'il faut faire alors que la personne est hospitalisée.

M. Blenkarn: Dans la province de Québec, dans quelle mesure le bénévolat s'occupe-t-il de ce genre de problèmes? Dans ma région, je sais que des organismes de bénévolat et des organismes financés en partie par le gouvernement, mais dépendant presque entièrement du travail des bénévoles, effectuent une grande partie de ce travail.

M. Robichaud: Il y en a très peu. Au Québec, je dirais que l'on passe par les services publics dans 90 p. 100 des cas; en fait il s'agit presque uniquement de services publics.

M. Blenkarn: Ces gens-là sont donc des travailleurs rémunérés à l'emploi d'organismes.

[Texte]

Mr. Robichaud: Mostly, yes. There are volunteers around hospitals, for example, but they are not considered as part of social service per se.

Mr. Blenkarn: Well, that brings me to the question of the Government of Canada's contribution under CAP to this province. In 1980-81, this province received \$143 for every person in the province towards social services under the CAP program which was significantly higher than any other province in the country; for example, Newfoundland received \$92; Nova Scotia received \$73; New Brunswick you have mentioned is up at \$113, but still significantly below Quebec which had an increase from 1979-80 to 1980-81 of nearly 22 per cent in grants under CAP. It strikes me that you are receiving very significantly more than anybody else in the country. Why would you say that that is proper?

Mr. Robichaud: Surely, you are not talking about social service, you are including public assistance in that \$143 per capita—the total thing.

Mr. Blenkarn: Oh, sure, I am talking the whole CAP program.

Mr. Robichaud: The whole CAP program, but we are saying that social services are a very small portion of the total CAP program.

Mr. Blenkarn: Let us go to your social service table on page 23 of my copy.

Mr. Robichaud: We are saying social service at 20 per cent as a national average of total CAP.

Mr. Blenkarn: But I see that the social service portion received from Canada is \$70 million.

Mr. Robichaud: That was in 1978-79, I think.

Mr. Blenkarn: Yes, and the population in this province is significantly less than the population in Ontario which received \$63 million.

Mr. Robichaud: And the point is?

Mr. Blenkarn: Well, the point is that, again, your contributions from the Government of Canada are far in excess of what they are in other provinces in dollars per head, per person.

Mr. Robichaud: Yes. I would say that the difference here is the fact that Quebec has gone the universal route in terms of providing universal social services, and if it is receiving more, it is because it is putting more dollars into that than Ontario is, if you bring it to a per capita basis.

• 1000

Mr. Blenkarn: Well then, let me bring the real gut question out, that you want your social services to be provided to everyone in the province, not just the needy; you want to supply them to the greedy as well.

Mr. Robichaud: We would not say that, sir, but we say that you can be middle class and be confronted with a divorce and a judge might have to decide who is the proper parent to take

[Traduction]

M. Robichaud: Pour la plupart, oui. Par exemple, il y a des bénévoles qui travaillent dans les hôpitaux, mais on ne considère pas qu'ils relèvent des services sociaux en tant que tels.

M. Blenkarn: Bien. Voilà qui m'amène à la question de la contribution que fait le gouvernement du Canada à cette province en vertu du RAPC. En 1980-1981, cette province recevait, dans le cadre du programme RAPC, \$143 par tête d'habitant pour les services sociaux, ce qui est sensiblement plus élevé que ce qu'ont touché les autres provinces au pays. Par exemple, Terre-Neuve a reçu \$92 par tête d'habitant; la Nouvelle-Écosse, \$73. Vous avez également parlé du Nouveau-Brunswick; cette province a reçu \$113, par tête d'habitant, ce qui est sensiblement inférieur à ce qu'a eu le Québec où les subventions en vertu du RAPC ont augmenté de près de 22 p. 100 de 1979-1980 à 1980-1981. Ce qui me frappe c'est que vous recevez plus que quiconque au pays. Comment pourriez-vous dire que c'est là une situation acceptable.

M. Robichaud: Évidemment, vous ne parlez pas uniquement des services sociaux; ces \$143 par tête d'habitant comprennent également le régime d'assistance publique.

M. Blenkarn: Je parle bien sûr de l'ensemble du programme RAPC.

M. Robichaud: D'accord, mais nous disons que les services sociaux ne constituent qu'une infime partie de l'ensemble du programme RAPC.

M. Blenkarn: Allons voir à la page 23 de mon exemplaire où il y a un tableau sur vos services sociaux.

M. Robichaud: Nous disons que la moyenne nationale pour les services sociaux correspond à 20 p. 100 de l'ensemble du RAPC.

M. Blenkarn: Toutefois, je constate que le Canada y a contribué 70 millions de dollars.

M. Robichaud: Je pense que c'était en 1978-1979.

M. Blenkarn: En effet, et cette province est beaucoup moins peuplée que l'Ontario, qui a reçu 63 millions de dollars.

M. Robichaud: Qu'est-ce que cela prouve?

M. Blenkarn: Ma foi, encore une fois, cela prouve que les contributions que vous verse le gouvernement du Canada dépassent de loin, en dollars, ce que reçoivent les autres provinces par tête d'habitant.

M. Robichaud: En effet. Je dirais que la différence est imputable au fait que le Québec a choisi d'offrir des services sociaux universels, et si cette province reçoit davantage c'est parce qu'elle contribue davantage que l'Ontario, si vous voulez faire une comparaison des chiffres par tête d'habitant.

M. Blenkarn: Voilà qui m'amène à poser la question clé: voulez-vous vraiment offrir vos services sociaux à tous les habitants de la province, c'est-à-dire non seulement à ceux qui en ont besoin, mais aussi aux profiteurs?

M. Robichaud: Je ne dirais pas cela, monsieur. Prenons le cas suivant: vous faites partie de la classe moyenne et vous êtes en instance de divorce; le juge devra décider quel parent est le

[Text]

care of the children, and those children need a good decision. The fact that the father is making \$20,000 or \$18,000 or \$12,000 might not make a very big difference as to whether he is a good father or not. We are not saying social services to 100 per cent of the population, we are saying social services to people who need social services and that the financial criteria in terms of income should not be the determinant or should not be the final factor in deciding whether those services should be funded or not.

There are lots of social problems. If you think in terms of alcoholism, of marital problems and things like that that are shared not only by the poor but are spread across society, the alcoholic at \$30,000 or at \$40,000 who is in risk of losing his job is as much in need of the service as the one who is an alcoholic and on social assistance.

Mr. Blenkarn: I buy that, but the question is: who should pay for it, which is really the guts of the problem is it not? Should the person who is receiving the service pay for that problem, or if the province wants to look after that particular person, should the province not pay for that person in its system rather than a shared-cost program intended to look after those who are well below the poverty line?

Mr. Robichaud: I think you have a point there but it is a matter of political decision. We recognize that, but I would say, and I am going to still use my example about alcoholism, there are quite a lot of quite productive people who are going to be impaired if they do not receive social service, and that will become a charge to society if something is not done. The problem then is not necessarily who pays. Do you ask somebody who is not motivated to receive a service to start paying it before he sees the need, or do you wait until he is on unemployment or social assistance to pick him up? It is a matter of deciding what the need is. I think this example is maybe easier for me. There would be much fuzzier areas where I would have more difficulty in justifying that the recipient should not pay for his service.

• 1005

Mr. Blenkarn: But again the question is whether a voluntary section could handle that type of thing, Alcoholics Anonymous and that type of organization that is very heavily involved on a voluntary basis.

Mr. Robichaud: There are such organizations in this province and they do a good job. We are not questioning that.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Lacroix.

Mr. Lacroix: I think the argument we are making, the view of many of this committee, is that we are saying that there is very little elbow room for cutbacks in social programs, whether it be at the general assistance level or at the social services level. I would like to go back to one question you raised. Sure, Quebec was getting \$390 million in 1978-79 and was spending \$70 million on social services. Well maybe . . .

Mr. Blenkarn: That is the Government of Canada . . .

[Translation]

plus apte à prendre soin des enfants, et c'est dans l'intérêt des enfants qu'il prenne la bonne décision. Le revenu du père, qu'il soit de \$20,000, \$18,000 ou \$12,000, n'est pas un facteur très important pour déterminer s'il est un bon père. Nous ne voulons pas offrir des services sociaux à toute la population; nous voulons offrir des services sociaux à ceux qui en ont besoin et le critère financier ne devrait pas être déterminant ou du moins il ne devrait pas être un facteur décisif pour déterminer si ces services doivent être offerts ou non.

Il existe une multitude de problèmes sociaux. Prenons, par exemple, l'alcoolisme et les problèmes de couple qui ne sont pas uniquement le lot des pauvres, mais qui sont étalés dans toute la société. L'alcoolique gagnant \$30,000 ou \$40,000 qui risque de perdre son emploi a autant besoin de nos services, que l'assisté social alcoolique.

M. Blenkarn: Je le reconnais, mais la question est de savoir qui doit payer. C'est vraiment là le fond du problème, n'est-ce pas? Le service devrait-il être payé par la personne qui en bénéficie ou, si la province veut s'en occuper, ne devrait-elle pas le faire à l'intérieur de son propre système plutôt que par le truchement d'un programme à frais partagés visant ceux qui vivent en-deçà du seuil de pauvreté?

M. Robichaud: Ce que vous dites est valable, mais cette question doit faire l'objet d'une décision politique. Je reconnais ce que vous dites, mais je reviens à mon exemple de l'alcoolique. Il y a beaucoup de personnes très productives qui ne pourront plus l'être si elles ne reçoivent pas de services sociaux et qui finiront par être prises en charge par la société, si l'on ne fait rien pour elles. Le problème n'est donc pas nécessairement de savoir qui paye. Demandez-vous à quelqu'un qui n'est pas motivé à recevoir un service de le payer avant même qu'il en ait besoin ou attendez-vous qu'il soit en chômage ou sur l'assistance sociale pour lui venir en aide? Il s'agit de décider quand il existe un besoin. Cet exemple est peut-être plus facile pour moi. Il y a des domaines un peu plus flous, où j'aurais de la difficulté à justifier que celui qui reçoit le service ne devrait pas le payer.

M. Blenkarn: Encore une fois, la question est de savoir si les organismes de bénévolat, comme les Alcooliques Anonymes, qui sont très engagés dans le domaine, devraient s'en occuper.

M. Robichaud: Il existe des organismes du genre dans cette province, et ils font un excellent travail. Nous ne le contestons pas.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Lacroix.

M. Lacroix: Je pense que l'avis que partagent beaucoup de membres du Comité c'est que la marge de manœuvre en ce qui concerne les réductions dans les programmes sociaux est très réduite, que ce soit au niveau de l'assistance ou des services sociaux. Je voudrais revenir à une question que vous avez posée. Évidemment, le Québec recevait 390 millions de dollars en 1978-1979 et en dépensait 70 millions au titre des services sociaux. Peut-être que . . .

M. Blenkarn: Du gouvernement canadien . . .

[Texte]

Mr. Lacroix: Yes. A very simple explanation is that there were more people on social assistance in Quebec than in other provinces. I think if we keep on meeting along these lines . . . We all know that handing out money may be helpful, to alleviate some difficulties, but we also know that people living below the level of poverty, for instance, do have a number of other problems that are not solved by financial assistance only. This means that one should be in a position to invest more into social services to help these people live out and possibly move out of the poverty system which they are living.

Tomorrow, if I decided to change jobs, I have all kinds of friends I can turn to for advice. We all know that in the poorer areas, not only persons are poor but the area is poor, the social structure or the social resources are poorer, so that the guy who wants to look for a job often does not even know how to look for a job or what kind of job to look for. So I think the point we are making is that there is very little elbow room and to give us more elbow room. Again, I am making the point about who is in need or who is likely to be in need of public assistance at some point in his life. That is a very difficult criterion to use.

• 1010

Le président: Monsieur Loïselle.

M. Loïselle: Merci, monsieur le président. En 1978, lors du dépôt du projet de loi, la moyenne nationale était de \$22 per capita. Où se situe-t-on aujourd'hui? À quel niveau? Quel est le niveau des dépenses, par Canadien, aujourd'hui? Est-ce que vous avez des chiffres là-dessus?

M. Robichaud: C'est très difficile, en fait, d'additionner les chiffres pour les années plus récentes. Finalement, dans le financement des services sociaux, en fait, la source principale du gouvernement fédéral dans le financement des services sociaux est le Régime d'assistance publique du Canada. Il y a beaucoup d'autres instruments de partage, de législations comme le VRDP, la Loi sur l'aide aux handicapés, le Vocational Rehabilitation of Disabled Persons Act, qui est un autre des instruments qui transfèrent certaines sommes. Il y a aussi, au niveau du Solliciteur général, la législation sur les jeunes délinquants où il y a certains montants qui servent à financer les services sociaux.

Alors, pour nous, c'est excessivement difficile d'arriver à établir quelles sont exactement les sommes fédérales qui figurent au titre des programmes sociaux. Alors, on doit s'en remettre aux études du gouvernement fédéral, du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour le faire. Les chiffres les plus récents qu'on a pu utiliser couvrent les années 1978-1979. On comprend aussi que, souvent, ces comptes sociaux sont faits avec des années qui sont terminées. Alors, on n'a vraiment pas de réponse précise à votre question, mais à mon avis, cela n'a pas augmenté de façon très très significative. La moyenne nationale est peut-être passée de \$22 en 1978 à \$27 ou à \$28, mais je serais très surpris que cela atteigne maintenant \$30. C'est tout simplement une estimation lancée en l'air comme ça; je n'ai pas de chiffres.

M. Loïselle: Monsieur Robichaud, quand on regarde les dépenses faites au chapitre des services sociaux au Québec, on

[Traduction]

M. Lacroix: En effet. Une explication très simple, c'est qu'il y avait plus d'assistés sociaux au Québec que dans les autres provinces. On revient toujours à la même chose . . . Nous savons tous que le fait d'accorder une aide financière peut régler certains problèmes, mais nous savons également que ceux qui vivent en-deça du seuil de la pauvreté, par exemple, ont d'autres problèmes, que l'aide financière ne suffit pas à résoudre. Cela signifie qu'il faut être en mesure d'investir davantage dans les services sociaux pour aider ces gens à s'en sortir et peut-être même à dépasser le seuil de la pauvreté.

Si je décidais demain de faire carrière dans un autre domaine, je pourrais chercher conseil auprès de bon nombre d'amis. Nous savons tous que dans les régions les plus pauvres, non seulement ses habitants sont pauvres, mais la région, les structures et les ressources sociales le sont aussi, de sorte que la personne qui cherche un emploi, ne sait souvent pas comment faire ou quel genre d'emploi chercher. Donc, ce que nous disons, c'est que la marge de manœuvre est beaucoup trop faible et qu'il nous en faut davantage. Je parle de la difficulté de juger qui est nécessaire ou susceptible de le devenir. C'est un critère plutôt difficile à appliquer.

The Chairman: Mr. Loïselle.

Mr. Loïselle: Thank you, Mr. Chairman. In 1978, when the bill was tabled, the national average was \$22 per capita. What is it today? What is the level of expenditure per Canadian today? Do you have figures on this?

Mr. Robichaud: Actually, it is quite difficult to add the figures for the past few years. The federal government's main source of financing for social services is the Canada Assistance Plan. There are many other cost-sharing instruments and there is legislation such as the Vocational Rehabilitation of Disabled Persons Act, which provides for the transfer of a certain amount of funds. There is also the Juvenile Delinquents Act, which comes under the Solicitor General and provides a certain amount of funding for social services.

It is hard for us to calculate exactly how much the federal government spends on social programs. To do this, we have to rely on studies done by the federal Department of Health and Welfare. The most recent figures available to us cover 1978-79. Often, the available figures on spending for social programs cover previous years, so I cannot really answer your question. I do not think there has been a very significant increase. The national average may have gone from \$22 in 1978 to \$27 or \$28, but I would be very surprised if it had reached \$30. That is just an estimate. I do not have the figures.

Mr. Loïselle: If we look at what has been spent on social services in Quebec, Mr. Robichaud, we see that it is now far

[Text]

se rend compte que c'est maintenant plus élevé que dans toutes les autres provinces. Je crois que la différence, entre la moyenne dans les autres provinces et ce qui est dépensé au Québec, ne peut pas s'expliquer uniquement du fait qu'on a plus d'assistés sociaux. Je crois que la qualité des services, l'articulation des services également, a entraîné des coûts supplémentaires. Là, je ne porte pas un jugement de valeur à savoir qu'on devrait les diminuer. La seule chose que je constate, c'est que si nous devons accepter la route du block funding pour ce qui est des services sociaux au Québec, on devrait donc s'en remettre à une moyenne nationale. Le Québec, au fond, perdrait. Pourtant, c'est ce qui semble être le vœu de certaines autorités provinciales que cela se fasse pour que le gouvernement fédéral se retire complètement de ce champ d'activité, pour qu'on n'ait plus à poser aucune question. Parce qu'évidemment, il faut que nous répondions devant les contribuables du Canada de l'administration de nos fonds. Si on va au block funding, vous allez perdre.

M. Robichaud: Mais je pense que la législation fédérale de 1978, à ce point de vue-là, était bien faite.

M. Loiselle: Si on suivait cela, on ferait . . .

M. Robichaud: Je vais vous expliquer ce qu'il y avait dans la législation de 1978. Je la connais bien, car j'ai été associé au développement de cette législation-là. On a calculé une moyenne nationale à \$22 *per capita*, qui était la contribution du gouvernement fédéral à ce chapitre-là. Cela comprenait tous les instruments qui canalisent de l'argent aux provinces à ce titre-là, ils avaient été globalisés et on avait calculé ce montant, ce *per capita*. Il y a des provinces qui se situaient au-dessus du *per capita*, et il y a des provinces qui se situaient au-dessous du *per capita*. On avait projeté, dans dix ans, l'atteinte de normes nationales uniformes, mais il y avait des taux de croissance qui étaient variables. C'est-à-dire que les provinces qui se situaient au-dessus du *per capita*, par exemple, auraient atteint la moyenne nationale dans cinq ans. Leur taux d'accroissement aurait été inférieur à celui des provinces qui recevaient le moins d'argent, ou qui étaient en dessous de la norme nationale à ce moment-là.

• 1015

Alors, il y avait dans la formule un correctif qu'on pourrait qualifier de . . . Le *block funding*, dans ce sens-là, n'aurait pas été au détriment même des provinces qui investissaient le plus au chapitre des services sociaux à l'époque. C'est-à-dire que le fédéral aurait continué à les financer, mais au lieu de les accroître au même rythme que celles qui recevaient le moins d'argent, le taux d'accroissement aurait été inférieur. Finalement, dans dix ans, on aurait atteint un taux uniforme pour les dix provinces.

M. Loiselle: Qu'est-ce que vous faites avec une province qui ne suit pas le rythme d'investissements qu'on avait prévu? Est-ce qu'on coupe ses fonds? Quels sont les moyens que le gouvernement fédéral prend?

Une province doit investir 100 millions de dollars cette année pour avoir un taux de croissance de 15 p. 100 par année et atteindre votre objectif. Arrive un nouveau gouvernement

[Translation]

more than in other provinces. I do not think that the difference between the average in other provinces and expenditure in Quebec can be explained by the fact that we have more people on welfare. I think that the quality of the services provided and the way they are set up increase the cost. I do not however want to make a value judgment and say that the cost should be reduced. I am simply saying that if we go the block funding route for social services in Quebec, we would have to stick to the national average. So Quebec would lose out. And yet this seems to be what certain provincial authorities want. They want the federal government to withdraw completely so that it cannot ask questions. Obviously, we are responsible to the taxpayers of Canada for the administration of federal funds. If we go the block funding route, you will lose out.

Mr. Robichaud: In that sense, I think that the federal bill tabled in 1978 was a good piece of legislation.

Mr. Loiselle: If we did that, we would . . .

Mr. Robichaud: I will explain what the 1978 legislation did. I am quite familiar with it because I was involved in developing it. The national average was set at \$22 *per capita*, which was the federal government's contribution. That included all of the means of channelling money towards the provinces for that particular purpose. We calculated the total amount and worked out the *per capita* figure. Some provinces were above the *per capita* average and some were below. We estimated that uniform national standards could be achieved within 10 years, but there were variable growth rates. For example, the provinces that were above the *per capita* figure would have reached the national average in five years. Their growth rate was supposedly lower than the growth rate of the provinces that were getting less money and were below the national average at that time.

The formula included a correcting factor that could be called . . . In that sense block funding would not have been disadvantageous for the provinces that were investing more in social services at that time. The federal government would have continued funding them, but instead of increasing the funding at the same rate as they were doing for the provinces which were getting less money, the growth rate would have been lower. In ten years, the growth rate would be the same for all ten provinces.

Mr. Loiselle: What do you do about a province that did not invest as much as it was supposed to? Would it be cut off? What would the federal government do?

To ensure a growth rate of 15 per cent *per annum* and reach your objective, a province would have to invest \$100 million dollars this year. Then a new government comes in and decides

[Texte]

qui décide qu'il n'en met pas d'augmentation. Qu'est-ce qu'on fait avec ça, nous autres?

M. Robichaud: Je pense que vous avez le même problème avec le financement des programmes établis et avec la santé. Tout le débat l'an passé autour de l'Ontario... Le gouvernement fédéral a décidé de prendre cette route-là et de prendre ces risques-là pour des milliards du côté du financement de la santé. Je me demande pourquoi il ne les prendrait pas pour quelques centaines de millions. On parle de 225 millions de dollars, ou de 230 millions de dollars. Maintenant, nous admettons que le risque n'est pas très élevé. Ce n'est pas une réponse à votre question, je vous renvoie la balle dans un certain sens.

M. Loiselle: On se fait avoir d'un autre côté!

Le président: Ce qui est important, monsieur Robichaud, c'est que la plupart des provinces qu'on a rencontré préfèrent garder le régime d'assistance publique à frais partagés, et non block funded. Alors, c'est un autre problème. Ils l'ont accepté pour le financement de la santé, pour le financement de l'hospitalisation et de l'éducation postsecondaire, mais plusieurs gouvernements provinciaux que nous avons contrés ont peur de voir le régime d'assistance publique aller vers le block funding.

Maintenant, ça se comprend. Évidemment, il y a certaines provinces qui préféreraient le block funding. Ce sont les provinces où j'ai l'impression que les programmes sociaux sont beaucoup plus enracinés sur le plan politique, sans nécessairement vouloir faire allusion au niveau, ici. Mais les provinces où ces programmes-là ne sont pas bien établis, j'ai l'impression que les ministères programment, c'est-à-dire que les services sociaux empêchent, pour des raisons politiques, le block funding, parce qu'ils ont peur que si ça va dans le «pot», ils n'auront pas leurs part. C'est pour cette raison-là qu'ils aiment que lorsque l'argent du fédéral vient dans le régime d'assistance publique du Canada, qu'il demeure pour les services sociaux.

Alors, c'est cela la différence, un peu, avec la santé.

M. Robichaud: Je suis content, monsieur le président, que vous faites cette distinction-là, parce que je pense que ça me permet d'apporter une nuance.

On ne préconise pas, nous, que l'ensemble du régime d'assistance publique du Canada devienne block funded. On n'en a pas parlé dans notre document. Ce qu'on dit, c'est que les sommes qui sont consacrées à ce secteur-là devraient continuer à y être consacrées, parce que c'est un des instruments qui canalise l'argent le plus directement aux pauvres, et on pense que c'est une bonne chose.

Ce qu'on dit, c'est que le régime d'assistance publique du Canada, sur ce plan-là, on en reconnaît la valeur. Une bonne partie de notre argument est de dire que c'est un bon instrument. Mais on dit que dans ce régime-là, il y a une petite proportion des sommes, sur presque deux milliards, il y a quelque 200 millions de dollars qui vont aux services sociaux. C'est comme si les services sociaux étaient financés à même une autorité, une législation qui n'est pas nécessairement bien appropriée, pas bien faite pour financer les services sociaux.

[Traduction]

that it does not want to increase the funding. What are we supposed to do?

Mr. Robichaud: I think that you have the same problem with established programs financing and health services. Last year, there was a lot of discussion about Ontario. The federal government decided to go that route and risk billions of dollars financing health programs. I wonder why it did not take them for a few million dollars. There was talk of \$225 or \$230 million. Now, we see that there was not too much risk involved. I am not really answering your question. I am sending the ball back in your court.

Mr. Loiselle: We are being had in another way!

The Chairman: What is important, Mr. Robichaud, is that most of the provinces we have met with prefer a cost-shared public assistance plan to a block funded one. That is another problem. They agreed to it for financing health care, hospitalization and post-secondary education, but a number of provincial governments that we met with are afraid that the public assistance plan will move towards block funding.

That is understandable. Obviously, certain provinces would prefer block funding. I do not necessarily want to refer to level here, but these are provinces where I think that social programs are much more firmly rooted in the political strategy. I get the impression, though, that in provinces where these programs are not well established, the departments responsible for social services rejected block funding for political reasons: they are afraid that if everything goes into the pot, they will not get their share. This is why they like federal funding to come from the Canada Assistance Plan and continue to be used for social services.

That is the difference.

Mr. Robichaud: I am glad that you clarified that, Mr. Chairman, because I can now make an even finer distinction.

We are not suggesting that the Canada Assistance Plan should be completely block funded. We did not refer to that in our brief. What we did say is that the amounts earmarked for that sector should continue to be used for those purposes because it is one of the mechanisms that channels money directly to the needy and we think that this is a good thing.

We recognize the value of the Canada Assistance Plan. We argue at some length that it is a good mechanism. But we are also saying that of the almost \$2 billion dollars provided under the plan, a very small portion, some \$200 million, goes to social services. It is as though social services were financed under legislation that is not necessarily appropriate or suitable for financing them.

[Text]

Notre point, c'est de dire un peu comme le gouvernement fédéral avait l'intention de faire en 1978-1979. Il en avait l'intention au point où il a déposé un projet de loi en première lecture à la Chambre des communes. On dit de sortir cet argent-là du régime d'assistance publique du Canada et d'en faire quelque chose de spécifique. Pour cette partie-là, on dit: elle pourrait être block funded, ou elle pourrait avoir une forme de financement globale.

• 1020

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, I have no question but I wanted to compliment the association for giving, not just, by theoretical means but also by example, the importance of preventive social services and the expansion of our vision of what social services might mean. I think people are coming to accept the value of prevention when it comes to health care and talk about the need to transcend acute care models of health care, and I think that what we have before us today is an encouragement to transcend the acute care model of social services and to begin thinking about ways in which we could expand our view of social services. I just wanted to acknowledge the importance of what they have done for us in saying what they have said this morning.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Blaikie. Alors, je vous remercie beaucoup, messieurs, de votre présentation. Je suis content de voir qu'un Acadien continue d'assister les Québécois dans les questions de service social. Pour ceux qui ne la savent pas, M. Robichaud et moi-même sommes de la même ville. Je vous remercie au nom de tous les députés de votre présentation qui était certainement bien préparée et qui soutient très bien vos points de vue. Cela sera certainement une contribution valable à nos délibérations.

M. Robichaud: Est-ce que vous me permettez un dernier commentaire, monsieur le président?

Le président: Oui, certainement.

M. Robichaud: On a beaucoup parlé dans cet échange du régime d'assistance publique du Canada. Notre première section et notre deuxième section posent des inquiétudes un petit peu plus larges, et je me demande si cela inquiète les membres du comité de voir que le niveau de vie, au Canada, a diminué, et les amène à se demander pourquoi ces niveaux de vie diminuent. Est-ce qu'il n'y a pas là un sujet d'inquiétude?

Le président: Je n'ai pas voulu entrer là-dedans parce que je cherchais pas à susciter des débats avec vous autres, mais sur cette question, je pense que votre mémoire est sur un terrain un peu glissant. Lorsqu'on examine les comparaisons de niveau de vie, lorsqu'on enlève le facteur des pays producteurs de pétrole au cours des derniers 7 ou 8 ans... Lorsqu'on se compare seulement avec les pays de l'OCDE, le Canada se maintient toujours dans la moyenne. Mais je ne voudrais pas débattre cela avec vous autres, à ce moment-ci. Ce serait un débat très intéressant dans un autre contexte, mais je ne pense pas que c'est la partie la plus forte de votre mémoire, pour le dire dans les termes les plus délicats que je puisse utiliser.

[Translation]

What we are asking for is somewhat similar to what the federal government was proposing in 1978-79, when it tabled a bill for first reading in the House of Commons. We are saying that this money should be taken out of the Canada Assistance Plan and that something specific should be done with it. That part of the plan could be block funded or there could be some sort of comprehensive financing.

M. Blaikie: Je n'ai pas de questions, monsieur le président, mais je félicite l'association d'avoir donné des exemples concrets de l'importance d'avoir des services sociaux préventifs et d'étendre notre définition de ce qui constitue un service social. Le public commence à reconnaître la valeur des mesures préventives dans le domaine des soins médicaux et à admettre qu'il ne faut pas se limiter à des régimes axés sur les soins intensifs. Les témoins nous ont encouragé aujourd'hui à aller au-delà des modèles traditionnels et à modifier notre façon de voir les services sociaux. Leur témoignage nous aura été d'une grande utilité.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Blaikie. Thank you very much, gentlemen, for your presentation. I am pleased to see that an Acadian is continuing to help Quebecers in the area of social services. Some of you may not know that Mr. Robichaud and I come from the same city. On behalf of all of the members of the committee, I thank you for your presentation, which was well prepared and presented your arguments in a very forceful way. It will certainly be a valuable contribution to our hearings.

Mr. Robichaud: May I make one last comment, Mr. Chairman?

The Chairman: Certainly.

Mr. Robichaud: A great deal was said in the course of our exchange about the Canada Assistance Plan. Our first and second sections raised somewhat broader concerns and I would like to know whether the members of the committee are concerned about the fact that the standard of living in Canada has decreased. Have the members of the committee asked themselves why this has happened? Is it not a cause for concern?

The Chairman: I did not want to go into that because I did not want to get involved in a debate with you. On this issue, I think that your brief is on somewhat shaky ground. If you look at standards of living, excluding what has happened in the oil producing countries over the past seven or eight years... If we compare ourselves to the OECD countries, Canada is still average. But I did not want to get into a debate with you on that point. It would be very interesting to do so in another context, but I do not think that that is the most important part of your brief. Which is to put it as delicately as I can.

[Texte]

M. Robichaud: On en reste là, mais nous continuons à avoir une inquiétude là-dessus.

Le président: Merci beaucoup. Je demanderais maintenant aux représentants du Regroupement des associations étudiantes universitaires de bien vouloir venir à la table. M. José Roy? Secrétaire général? Justement, nous avons une copie de votre mémoire. Est-ce qu'il est de votre désir de lire votre mémoire au long, ou d'en faire un sommaire, et nous pourrions alors l'annexer?

Avant qu'on aille plus loin, est-ce que le mémoire de l'Association des centres de services sociaux du Québec soit annexé, avec les corrections qui seront données à M^{me} Lever, aux procès-verbaux d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

Le président: Est-ce que c'est votre désir, monsieur Roy, de nous lire votre mémoire au long, ou d'en faire un résumé?

M. José Roy (secrétaire général, Regroupement des associations étudiantes universitaires du Québec): Dans la mesure où je sens qu'il y a quand même un peu de retard, je vais en faire un résumé relativement rapide. Peut-être que cela va prendre environ 2 fois moins de temps que de le lire.

Le président: Pourriez-vous nous présenter le monsieur qui est à votre gauche?

M. Roy: Mon collègue se nomme André Paquet. Il est secrétaire à l'information de la même organisation, c'est-à-dire le Regroupement des associations étudiantes universitaires du Québec. Nous sommes tous les deux membres de l'exécutif. Quant à moi, je suis secrétaire général, c'est-à-dire responsable en titre et porte-parole.

• 1025

Étant donné que nous en sommes à notre premier contact avec le gouvernement fédéral, je vais vous faire un bref exposé de ce que nous sommes. Nous sommes une fédération des associations étudiantes universitaires du Québec; c'est-à-dire que nous parlons au nom des étudiants de 11 universités, de 11 campus d'université sur 13 au Québec. Nous représentons 125,000 personnes.

Il existe au Canada une association équivalente qui s'appelle NUS National Union of Students, ou Union canadienne des étudiants, mais nous formons deux entités distinctes. Nous avons tous deux nos propres relations externes et nous parlons tous deux en notre nom propre sans que les déclarations de l'un valent pour l'autre.

Non pas que nous ne connaissons pas la NUS, non pas que nous avons de mauvais contacts, au contraire, ils sont très bons, nous travaillons souvent en collaboration. Mais étant donné les particularités du Québec, il a été décidé par les étudiants de fonctionner de cette façon-là, c'est-à-dire par concertation plutôt que par intégration des organismes.

Nous nous excusons de la présentation du document. Vous noterez qu'il a été corrigé à la main. Nous avons eu des difficultés, ces jours derniers, de secrétariat, des problèmes d'imprimerie. Ceci fait que nous avons dû aussi procéder très rapidement et nous n'avons pas pu recommencer la présentation du mémoire, étant donné que nous préférons de beaucoup

[Traduction]

Mr. Robichaud: We will leave it at that, but we are still concerned.

The Chairman: Thank you very much. I will now ask the representatives of the Regroupement des associations étudiantes universitaires to come to the table. Mr. José Roy? General Secretary? We have a copy of your brief. Do you intend to read it or summarize it and have it appended?

Before we go any further, do I have your permission to append the brief submitted by the Association des centres de services sociaux du Québec, with the corrections made by Mrs. Lever, to the minutes of today's meetings?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Do you want to read your brief, Mr. Roy, or do you prefer to summarize it?

Mr. José Roy (Secretary General, Regroupement des associations étudiantes universitaires du Québec): Since we are running rather late, I will do a quick summary. It will take about one-half as much time as it would have to read it.

The Chairman: Could you introduce the gentleman on your left?

Mr. Roy: My colleague's name is André Paquet. He is the Information Secretary of our organization, the Regroupement des associations étudiantes universitaires du Québec. We are both members of the executive. I am the Secretary General and official spokesman.

Since this is our first contact with the federal government, I am going to briefly describe our organization. We are a federation of Quebec university student associations and we represent the students of eleven of Quebec's thirteen universities, which is to say 125,000 persons.

There is, in Canada, an equivalent association which is called the National Union of Students, or the Union canadienne des étudiants, but we are two separate entities. We both have our own outside contacts and the statements that we make do not necessarily apply to the other organization.

It is not that we do not know the members of the NUS or have poor contacts with them. On the contrary, our contacts are very good and we often work in close co-operation. But Quebec is in a special situation, the students having decided that they would rather work in co-operation than integrate the two organizations.

We apologize for our brief. You will note that certain things were corrected by hand. We have been having transcription and printing problems over the past few days. This means that we were fairly pressed for time and were not able to do the brief over. We preferred to table it now, rather than send it on to you later.

[Text]

vous en livrer la teneur que de vous livrer le mémoire en retard.

Un des points les plus importants que je voudrais porter à votre attention c'est le fait qu'au Québec, les universités connaissent une croissance très importante depuis quelques années, depuis les années 1960, depuis la phase qui a été appelée la «démocratisation». Les universités ont continué à croître de façon étonnamment rapide durant les années 1970, bien qu'on ait pensé quelques années auparavant que cette croissance ralentirait, et même deviendrait nulle. On a été obligé de constater que, pour les années 1980, il y aurait quand même une croissance, même si le baby boom était passé, à cause de facteurs qui sont autres que la natalité. Par exemple, il y a le phénomène des drop-outs et le phénomène des personnes qui vont sur le marché du travail avant d'avoir un diplôme terminal, ce qui représente une partie très importante de la population, car on sait que très peu de personnes atteignent le niveau universitaire au Québec en une seule phase c'est-à-dire par des études continues.

Ceci a pour conséquence de faire en sorte que le nombre des inscriptions augmente, et est appelé à continuer d'augmenter pour les années futures, dans les universités au Québec. Bien qu'il y a quelques années on pouvait prévoir un ralentissement au niveau de ce développement, cela va continuer.

Pour parler du phénomène *drop-out*, Statistique Canada établit qu'un étudiant sur huit qui abandonne le fait pour des raisons de difficultés financières. On porte à votre attention le fait que les difficultés financières sont un facteur de démotivation important pour beaucoup plus qu'un étudiant sur huit. C'est-à-dire qu'un étudiant qui est en difficultés financières peut avoir des résultats académiques moindres, des problèmes personnels plus grands qui vont faire en sorte qu'il va abandonner pour des raisons financières entre autres, bien que ce ne soit pas mentionné comme cela dans les statistiques.

Ceci a pour conséquence, comme je le disais tout à l'heure, de faire naître un phénomène qu'on appelle *drop in*; c'est-à-dire qu'après que l'étudiant aura fréquenté un bout de temps le marché du travail ou stabilisé sa situation, il reviendra à l'université.

C'est ce qui explique, et on a des statistiques là-dessus, que le nombre d'inscriptions augmente, particulièrement au niveau des temps partiels. C'est un phénomène qui n'est pas exclusif au Québec, mais qui est beaucoup plus marqué au Québec qu'ailleurs.

Je vous référerai, pour ne pas vous citer des chiffres jusqu'à demain matin, à des données de Statistique Canada qu'on retrouve dans le journal *University Affairs* qui est le journal de l'Université Concordia, où on peut regarder l'évolution des populations étudiantes de premier cycle, de gradués à l'université, au postsecondaire en général, par province et par année. On constate là que ce phénomène global, quand on regarde la progression des chiffres, va continuer dans les années 1980. Il est important de ne pas présumer qu'à cause de la dénatalité, le financement des universités devra être moindre.

Aujourd'hui, on constate une hausse d'inscriptions d'environ 7 p. 100 du nombre d'étudiants universitaires et cela atteint, dans certains cas extrêmes, 20 p. 100 cette année. En plus, il

[Translation]

One of the most important points that I want to bring to your attention is the fact that in Quebec, universities have grown considerably since the 1960's, since the phase that has been called the "democratization". Universities continued to grow at an astonishing rate during the 1970's, although we had thought that growth would be slower or nonexistent. We have been forced to acknowledge that this growth will continue in the 1980's due to factors other than the baby boom. There is, for example, the drop-out factor and the fact that people join the labour force before completing a degree. This applies to a fairly significant portion of the population, since we know that in Quebec, very few people complete a degree without interruption; they do it through continuing education.

This means that the number of students registered in Quebec universities is increasing and will continue to increase in the future, although we predicted a few years ago that there would be a slowdown.

Insofar as the drop-out phenomenon is concerned, Statistics Canada has found that one student out of eight drops out for financial reasons. We would also like to point out that financial problems discourage more than one student out of eight. A student having financial problems may get lower marks and experience greater personal problems. He or she may drop out for financial reasons, among others, although this may not show up in the statistics.

As I said earlier, this had led to what we might call the "drop-in" phenomenon. After the student has spent some time in the labour force and stabilized his situation, he will come back to university.

This explains why the number of students is increasing, particularly the number of part-time students. We have figures to back this up. This tendency is not limited to Quebec, but it is much more pronounced here than in other provinces.

I do not want to spend all night quoting statistics, so I will refer you to Statistics Canada figures that appear in *University Affairs*, which is Concordia University's newspaper. You can see how undergraduate, graduate and post-secondary student populations have evolved in each province over the years. You can see from the figures that this will continue into the 1980's. It is important not to presume that university funding should be decreased due to the drop in the birth rate.

The number of students registered at universities has increased by approximately 7 per cent. In extreme cases, it has reached 20 per cent this year. Besides that, you must also take

[Texte]

faut aussi tenir compte du fait qu'au niveau des diplômés postsecondaires, le Québec a un rattrapage important à faire. Comme nous sommes soumis aux mêmes pressions sociales, et que les demandes du marché des emplois sont à peu près les mêmes au Québec qu'ailleurs, c'est aussi un autre facteur qui va faire en sorte que le processus d'aller-retour entre la formation et le marché du travail va s'amplifier. Il est fort probable que la hausse du nombre d'étudiants à temps plein et à temps partiel, qui reviennent pour un certain temps du marché du travail, va non seulement se stabiliser, mais s'amplifier.

Faisons un résumé rapide de la situation des universités à ce jour, compte tenu de la situation financière dans laquelle elles se trouvent. Premièrement, il y a le facteur que j'ai évoqué: les hausses de clientèle qui ont provoqué des besoins accrus pour les universités. Tout cela ça s'est passé depuis 3 ans dans un contexte de rationalisation, c'est-à-dire que la croissance des dépenses ou des revenus des universités ne suivait pas la croissance des besoins.

Il y a donc déjà rationalisation, et c'est dans ce contexte-là que le gouvernement du Québec a établi de nouvelles règles de financement des universités, qui rendent catastrophique une situation qui était déjà dramatique.

• 1030

Déjà, pour l'année prochaine, il y a plusieurs universités... Laval présente son premier budget déficitaire; l'Université du Québec à Montréal, qui réussissait à contrôler son déficit et à fonctionner, aura un déficit incontrôlable c'est-à-dire de 9 à 9.6 p. 100, alors qu'un déficit finançable, surtout aux taux d'intérêt actuels, est de l'ordre de 5 p. 100. Il en est de même pour l'université de Sherbrooke, qui prévoit avoir un déficit qu'elle ne pourra financer avec un budget normal d'opération.

Bref, la situation financière des universités est critique. Naturellement, les universités n'ont pas annoncé ces mesures-là ou n'ont pas fait de déclarations en disant: «Nous avons un déficit». Elles ne sont pas restées passives. Ce qui a été fait, c'est que dans les derniers budgets des universités, qui sont sortis tout récemment, il y a quelque 5 ou 6 semaines... et cela va jusqu'à la semaine dernière dans le cas de certaines universités, on présentait des budgets de rationalisation accrue. C'est-à-dire qu'après environ 3 ans de rationalisation, on rationalisait encore. Rationaliser d'une façon plus forte et plus drastique après un tel cycle de 3 ans, cela équivaut à diminuer de façon inadmissible la qualité de l'enseignement universitaire.

Je vous fait part, à un moment donné, dans le texte, de toutes sortes de conséquences. Brièvement, par exemple, les premières choses auxquelles on s'est attaqué a été de compresser les budgets de fonctionnement autres que les salaires et les avantages sociaux de façon à respecter les conventions collectives et à ne pas faire de mises à pied.

Mais comme cela ne représente que 30 p. 100 du budget, cela n'a pas été suffisant. Lors des années ultérieures, et particulièrement cette année, on s'est attaqué en plus aux budgets des salaires et avantages sociaux. De quelle façon? En

[Traduction]

into consideration the fact that at the post-secondary graduate level Quebec has a lot of catching up to do. Since we are submitted to the same social pressures and since the employment market demands are just about the same in Quebec as elsewhere, that is another factor that will be conducive to an increasing of this back and forth movement between training and the job market. It is quite probable that the rise in the number of full-time and part-time students, who go back to the labour market for certain periods of time, will not only stabilize but increase.

Let us rapidly summarize the situation universities have been in to date, taking into account their financial situation as well. First, there is the factor I have already mentioned: the broadening of universities clientele which has put greater demands on them. All that has happened in the last three years in a context of rationalization and the increase of university expenditures or revenues was not following the increase which was taking place on the demand side.

So rationalization is already occurring and it is in view of that that the Quebec government has established new rules for financing universities, rules which are turning an already dramatic situation into a disaster.

Next year, several universities... Laval University will for the first time have a deficit; the University of Quebec at Montreal which has managed so far to control its deficit and to function that way, will have an uncontrollable deficit of somewhere between 9 and 9.6 per cent. Given the present interest rates, deficits are financially manageable up to about 5 per cent. It is the same for the University of Sherbrooke, which has forecast a deficit which it will not be able to finance with a normal operating budget.

In brief, the financial situation of universities is critical. Naturally, the universities have not announced those measures and have not made any statements saying: "We have a deficit". They have not remained passive. Their last budgets, which came out recently, that is five or six weeks ago, and even last week for some of them, are geared towards increased rationalization. In other words, after about three years of rationalizing, they plan on rationalizing even more. To rationalize even more and in a more drastic way after such a three-year cycle is equivalent to decreasing the quality of university teaching in a way which is inadmissible.

At some point in my text, I talk about all kinds of consequences. Briefly, for example, the first items which were looked at were cutting operational budgets other than for salaries and fringe benefits, so as to respect the different collective agreements and not have to fire anyone.

However, as that only amounted to about 30 per cent of the budget, it was not sufficient. In the following years, and especially this year, salaries and fringe benefits took quite a beating. How? By not replacing teachers who quit, took

[Text]

ne remplaçant pas les professeurs démissionnaires, les professeurs en année sabbatique, les professeurs retraités, et on a augmenté le nombre d'étudiants par groupe de cours.

On sait déjà que cet été et l'année prochaine, il y a des cours qui vont disparaître de l'horaire. Par exemple, les cours d'histoire contemporaine de telle partie du monde peuvent disparaître parce que le professeur qui donne ce cours ne sera pas remplacé. Comme il y a rationalisation, on ne réengage pas pour le remplacer. Des cours disparaissent de l'horaire. Donc notre formation ne peut pas être la même. Les groupes-cours sont grossis. C'est-à-dire que des groupes-cours qui, traditionnellement, à cause des besoins ou de la complexité de la matière, étaient de 60 à 75 étudiants sont appelés à monter à 200. Les cours du soir ont été les premiers touchés. Les cours d'été ont été les premiers touchés. C'est-à-dire que des étudiants qui pouvaient compléter leur formation, finir leur baccalauréat pendant un été de façon à arriver plus vite sur le marché du travail, seront peut-être appelés à faire une année supplémentaire parce qu'il y avait des cours qu'ils devaient suivre l'été ou le soir qui ne se donnent plus. Cela se manifeste, c'est généralisé dans à peu près toutes les universités.

• 1035

Je vous parlais tout à l'heure de la rationalisation des budgets de dépenses et de fonctionnement en général, autres que salaires pour vous donner un exemple de ce que ça peut avoir comme incidence sur la qualité de l'enseignement. Plusieurs universités ont envisagé et appliqué des heures d'ouverture de bibliothèque qui sont beaucoup plus restreintes. Elles ont diminué le temps-ordinateur des étudiants, et toutes sortes de mesures comme cela.

Cela veut dire quoi? Cela veut dire qu'il y a des équipements qui sont en place, qui ont été payés par les contribuables et, pour faire des économies de bouts de chandelle, ces équipements-là vont être moins accessibles. En plus, pour prendre l'exemple des bibliothèques, il y aura moins d'achats de nouveaux volumes, il y aura des périodiques auxquels on ne sera plus abonné. Donc, il y aura des ressources moins accessibles et de beaucoup moindre valeur. Parce qu'une bibliothèque qui n'est plus à date ne peut plus bien servir les fins de l'enseignement universitaire qui se veut, en général, à la pointe des connaissances.

Ce sont des conséquences qui ne sont pas théoriques. C'est tout à fait pratique, et c'est tout à fait difficile d'étudier dans des conditions comme celles-là. Parce que si on connaissait des contretemps et des difficultés par les années précédentes, ... Compte tenu de ce qui arrive comme nouvelles de ce qui arrive comme nouvelles règles budgétaires, compte tenu aussi des intentions manifestes du gouvernement fédéral, car les politiques provinciales ont probablement été établies en fonction de ces intentions-là qui se sont manifestées il y a quand même une plus que deux mois, compte tenu de tout cela, on présume que la qualité de l'enseignement universitaire au Québec sera beaucoup moindre à compter de l'an prochain.

On est d'ores et déjà sûr que la question de rattrapage, de démocratisation, c'est quelque chose du passé au Québec. Je m'explique: Par exemple, plusieurs départements en général du

[Translation]

sabbaticals or retired and by increasing the number of students per class.

We already know that this summer and next year some courses will be removed from the schedule. For example, some contemporary history courses about certain parts of the world might disappear because the teacher giving those courses will not be replaced. Given this rationalization policy, no replacements will be hired. Courses will simply disappear from the curriculum. Therefore, the training we will give will not be the same as it was. Classes are being increased, that is classes which were traditionally limited to 60 to 75 students, because of certain needs or because of the complexity of the subject, will be going to go up to 200. Night courses were the first to feel the effects of this policy. Summer courses were also amongst the first. In other words, students who could complete their training or complete their bachelor's degree during the summer, so as to get into the labour market as quickly as possible, will perhaps have to do an extra year because some courses which they could follow during the summer or at nights are not being given anymore. This has become the general trend in almost all universities.

Before, I talked to you about the rationalization of expenditures and operating budgets in general, other than for salaries, to give you an example of what this might mean for the quality of teaching. Many universities have cut down the number of hours during which their libraries are open. They have decreased computer time for students and all kinds of things like that.

What does that mean? That means that there is equipment set up there which was paid for by the taxpayer and people are being penny wise and pound foolish as usual by making that equipment less accessible. Besides, to use the example of the libraries, less new volumes will be bought and the subscriptions to some periodicals will be dropped. Some resources will therefore be less accessible and far less valuable. A library which is not up to date cannot serve the goals of university teaching which, in general, must be in the vanguard of knowledge.

These are consequences which are not theoretical. They are quite practical considerations, and it is quite difficult for students to study in such conditions. Because if there were setbacks and problems during preceding years ... considering what is happening, such as new budgetary regulations, considering also the manifest intentions of the federal government, because provincial policies were probably established by taking into account those intentions which were made manifest some two months ago or more, considering all that then, it can be presumed that the quality of university teaching in Quebec will be by far inferior, as of next year, to what it was.

Already, we are sure that the question of catching up and democratizing is something which now belongs to Quebec's past. Let me explain: for example, several departments of the

[Texte]

réseau des Universités du Québec, ou plusieurs secteurs des universités qu'on dit privées au Québec, c'est-à-dire qui ont une charte autonome, plusieurs de ces universités-là ont accru leur contingentement.

Dans le cas de l'UQAM, il est même né un contingentement, alors que l'UQAM avait pour politique d'accepter tous les étudiants qui correspondaient aux normes d'admission académique. Cela va même, dans le cas de l'UCAM, puisque c'est une situation de faillite, jusqu'à ne plus accepter aucune nouvelle admission à l'hiver 1982, et à instaurer des normes de contingentement au niveau de toutes ses admissions, dans tous les secteurs, dans tous les programmes. Cela veut dire qu'on revient à une éducation postsecondaire élitiste avant même que la démocratisation ait porté ses fruits.

M^{me} Bégin disait, et puis il y a la citation dans le texte, que le financement des études postsecondaires était une cible de choix pour des coupures, étant donné que c'est de toute façon un enseignement élitiste. Je vous signalerai qu'il y avait un effort important de démocratisation, et que ce n'est pas en sabrant dans le financement des programmes établis, donc par ricochet dans le financement des institutions postsecondaires, qu'on va contrer cette tendance-là.

Je vous signale aussi que c'est dans la mesure où on investit dans le financement des études supérieures qu'on se prépare un avenir économique sain, puisqu'il en a été question tout à l'heure. Vous êtes suffisamment au fait, je crois, autour de cette table, pour connaître le fait suivant: c'est que dans le futur, le marché aura besoin d'ouvriers très spécialisés, de personnes qualifiées. Il aura besoin en général de personnes qui auront complété des études postsecondaires valables. C'est dans cette direction-là que se situe le développement de l'économie occidentale, quand on se compare par exemple au Tiers monde qui développe beaucoup le secteur manufacturier. Alors que notre économie est beaucoup manufacturière, ici au Québec, la planche de salut réside dans les industries nouvelles, dans les industries à haut degré de technologie. Je pense que les gouvernements ont été suffisamment conscients de ça pour tenter de faire des politiques qui aillent dans ce sens-là.

Mais il ne suffit pas de faire des politiques qui aillent dans ce sens-là aux niveaux économique et industriel. Par exemple, il a beaucoup été question autour de cette table, et plus particulièrement au Parlement d'Ottawa, par la bouche de M. MacEachen, de financer le développement économique, le développement énergétique de façon à ce que notre société corresponde structurellement aux besoins de l'époque et puisse se maintenir un niveau de développement qui nous assure un certain maintien de notre niveau de vie. C'est l'évidence même, il faut aller dans ce sens-là. Cependant, à notre avis, ça ne doit pas se faire en coupant drastiquement dans les services sociaux pour satisfaire le développement économique, ça doit se faire un lent jeu d'équilibre, qui peut s'étaler sur plusieurs années, au lieu de penser à couper \$1.5 milliard dans le financement des programmes établis, en deux ans. Déjà là, ça provoquerait moins de tensions au niveau social et politique et ça aurait beaucoup plus de chance de bien se passer en douceur et de garder quand même un certain équilibre.

[Traduction]

Quebec university network and many sectors of the universities which are said to be private in Quebec, that is to say which have an independent charter, many of those universities have increased their quotas.

Even l'UQAM, whose policy was to accept all students who met academic entrance standards, has reported to quotas. Because of the university's deficit, it is even going so far as not accepting any new students for the winter of 1982 and it is setting up quota standards for all admissions, in all sectors, and for all programs. That means that we are coming back to an elite post-secondary education system before democratization has even had a chance to bear fruit.

M^{me} Bégin said, and there is the quotation in the text, that the financing of post-secondary education was the easiest target for budgetary cuts because, anyway, it is simply education for an elite. I would like to point out that an important effort has been made towards democratization and that it is not by slashing established program financing and by ricochet, the financing of post-secondary institutions, that we are going to be able to counter that trend.

I would also like to point out that insofar as we invest in post-secondary education, we are preparing, for ourselves, a healthy economic future, as was explained earlier. I think that all of you around this table know enough about these matters to be aware of the following fact: in the future, the market will need very specialized workers and qualified personnel. The labour market, in general, will need people who have complete good post-secondary courses. It is in that direction that the development of western economy lies, when we compare ourselves, for example, to the Third World where the manufacturing sector is developing tremendously. While our economy, here in Quebec, is very much based on manufacturing, the way out of it for us is in new industries, industries with a high degree of technology. I think that the governments have been sufficiently made aware of that to try to find policies which will go in that direction.

However, it is not sufficient to have policies going in that direction at the economic and industrial levels only. For example, around this table and especially in Parliament House in Ottawa, through Mr. MacEachen, there has been a lot of mention made of financing economic and energy development so that our society might, structurally, answer the needs of this era and attain a level of development which will maintain our life style at a certain level. It is self-evident that we must go in that direction. However, in our opinion, it should not be done by cutting drastically into social services to satisfy economic development; it should be done through a slow balancing act which could be stretched out over many years instead of thinking of chopping off \$1.5 billion in established programs financing in two years. That alone would provoke less tension at the political and social levels and it would afford us a far better chance of doing things gently while still maintaining a certain equilibrium.

[Text]

• 1040

Il est normal aussi, comme je le disais, qu'on investisse du côté économique, mais quand on investit du côté économique pour développer l'industrie, les secteurs de pointe et le secteur énergétique, cela demande aussi un personnel qualifié, cela demande aussi de financer le secteur postsecondaire qui sera capable d'alimenter les industries. Et pour avoir un secteur économique sain et fort, il faut qu'il y ait de la recherche et du développement qui se fassent.

Le gouvernement fédéral va dans ce sens-là, et c'est fort bien. On constate qu'il a une intention ferme de passer de .94 p. 100 du produit national brut à 1.5 p. 100 du produit national brut pour la recherche. Concernant ceci, il est inutile d'augmenter les budgets à la recherche si en même temps on ne forme pas les personnes qui dans quelques années seront les chercheurs, ou sont, parce que déjà des étudiants de niveau postsecondaire, au niveau universitaire et au niveau des gradués sont des chercheurs... sont des assistants ou même des leaders de la recherche avec l'aide de professeurs, et c'est de cette façon-là que naissent les idées.

Quand vous êtes à une table qui est politique et qui subit les *input* de toutes sortes de milieux... il y a un phénomène qui est relativement nouveau, sur lequel on peut lire présentement dans l'ensemble des revues de recherche *Quebec Science*, *Scientific American*, *La recherche*, et il semble qu'au niveau scientifique, qu'on s'entende sur le point suivant: Il est de moins en moins utile de financer les projets de recherche énormes, c'est-à-dire un centre de recherche à gros budget avec une orientation de recherche spécifique, mais il est de plus en plus utile de financer sur le même sujet, peut-être 5, 6 ou 10 petits groupes de recherches. Parce qu'au point où nous en sommes rendus, au niveau du développement scientifique, c'est un apport d'imagination qu'il faut. Donc, dans ce sens-là, que l'on alloue plus de crédits à la recherche, fort bien, mais que l'on les répartisse à l'ensemble des secteurs de la recherche.

Je vais revenir un peu plus au texte et à ce qui nous préoccupe plus particulièrement ce matin. Ayant établi les perspectives pour le Québec en besoin d'éducation postsecondaire, en matière de recherche, après vous avoir dressé un tableau sur le financement des universités, tableau qui est très sombre, je vous incite fortement à lire le texte qui est beaucoup plus complet que je peux l'être parce que je veux résumer, après avoir fait tout ça, je voudrais vous faire une courte analyse de la perception qu'on a des intentions du gouvernement fédéral. On sait que le gouvernement fédéral sous l'égide de M. Trudeau pratique une politique qui est monétariste, c'est-à-dire qui vise à contrôler les dépenses, les taux d'intérêt et aussi les dépenses publiques de façon à contrer l'inflation. Et on a vu que les succès de cette politique-là étaient mitigés... qu'il y a peut-être eu certain succès à l'époque du contrôle des prix et des salaires, mais l'inflation a continué de galoper à partir de ce moment-là. Il existe sans doute des moyens pour la contrer, mais il y a une chose, cependant, qui est importante. C'est qu'on peut, peut-être, contrer l'inflation en coupant les dépenses publiques avec un succès très mitigé comme je le disais, mais ça se fait au détriment des plus démunis. Certains

[Translation]

As I was saying, it is also normal that investments be made on the economic side, but when you invest there to develop industry, high technology and energy sectors, you also required qualified personnel and you have to finance the post-secondary sector which will be making that manpower available for industry. To have a strong and healthy economic sector, you need research and development.

The federal government is going in that direction and that is well and good. It is clear there is a firm intention of going from .94 per cent to 1.5 per cent of gross national product for research. On that point, it is useless to increase research budgets if, at the same time, you are not training the personnel which, a few years down the road, will be the researchers or are already researchers because they are students at the post-secondary level, at the university or post-graduate level... they are assistants or even leaders in research, with the help of their professors... and that is how ideas are born.

When you are at a political table getting input from all kinds of areas... there is a phenomenon which is relatively new and which you can read about in all kinds of research magazines *Quebec Science*, *Scientific American*, *La recherche*, and it would seem that at the scientific level an understanding has been arrived at on the following point: it is less and less useful to finance enormous research projects, which require research centres with huge budgets and specific research orientations; but it is more and more useful to finance up to five, six or ten small research groups all looking at the same subject. Because at the point we are now at in scientific development, what we need is imagination. So, in that sense, it is very well to have more funds allocated to research, but they should be shared out amongst all the research sectors.

I would now like to come back to the text and to the subject which concerns us more particularly this morning. Having established future needs for Quebec as far as post-secondary education and research are concerned, having painted a rather bleak picture of the matter of university financing, I would strongly encourage you to read the text which is far more complete than I can be here because I am trying to summarize; and, having done that, I would like to share with you a brief analysis of what we perceive the intentions of the federal government to be. We all know that the federal government, under Mr. Trudeau, is practising a monetarist policy of which the objective it is to control expenditures, interest rates and public expenditures with a view to decreasing inflation. We know that the success of this policy is quite open to debate... Perhaps price and wage controls had a certain success at the time, but inflation has continued to gallop away from that point on. There are certainly means which can be used to bring it down, but there is nevertheless one thing which is very important. Perhaps you can counter inflation by cutting into public expenditure with very debatable success, as I was saying, but that is being done to the detriment of the have-

[Texte]

économistes du Massachusetts Institute of Technology, du C.D. Howe, de même que de plusieurs éditorialistes, et pour fin de référence je vous citerai Yvan Guay dans la presse hier, et le 20 ou 21 mai 1981, qui disait que la politique monétariste en était une qui était très dangereuse pour les plus démunis... qu'elle contrôlait très mal l'inflation et qu'il y avait un besoin pour une nouvelle politique économique... Que les économistes en général disent qu'une telle politique monétariste, c'est utiliser une masse pour planter un clou, que c'est tuer l'économie pour lui apporter un remède. Bref, que le remède est pire que le mal!... A ce moment-là, quand on regarde l'ensemble de la politique monétariste du gouvernement fédéral et qu'on regarde aussi l'intention de couper 1.5 milliard de dollars en deux ans dans le financement des programmes établis, on se dit que c'est faire beaucoup de tort, quand on pense au secteur postsecondaire, à l'avenir de notre économie. Couper dans le financement des institutions postsecondaires et prendre des mesures drastiques à ce niveau-là, cela aura des conséquences très fâcheuses qui vont faire en sorte que beaucoup d'étudiants ne pourront pas revenir à l'université... Pour avoir en fin de compte très peu de résultats au plan économique.

• 1045

Concernant le lien et le non-lien dont il a été beaucoup question et j'aimerais qu'on en parle ensuite, je signale que, par exemple, le Québec et l'Alberta sont les provinces qui ont le plus financé leur réseau d'institutions postsecondaires... qui ont correctement utilisé ces sommes-là et qui sont en même temps les provinces qui en ont le moins bénéficié à cause du principe de la péréquation. Donc, le fait que ces programmes-là n'étaient pas liés, c'était voulu par le gouvernement fédéral. C'était voulu, et je pense aux déclarations de M. Trudeau quand ces programmes-là ont été abordés, le but étant de rationaliser les dépenses en matière sociale de façon à permettre un développement économique. Donc on finance les services sociaux, l'éducation postsecondaire, et on contribue au financement des programmes établis, et dans la mesure où les provinces pourront utiliser ces sommes-là pour la développer, tant mieux, à partir du moment où ou s'en tire, que le besoin du développement est moins grand pour financer autre chose, ce qui rationalisera notre économie, ce qui est parfaitement cohérent avec la politique monétariste pratiquée par le gouvernement fédéral. Donc le non-lien au niveau du financement des programmes établis, c'était quelque chose de voulu par Ottawa, et on comprend mal que présentement, il y ait eu des déclarations de M. Herbert, entre autres, où dans *The Gazette* et de M. Breau, où vous faisiez mention de la possibilité de lier les programmes établis de façon à ce que les sommes atteignent les fins auxquelles elles étaient destinées.

Le président: On n'a pas le droit d'être en désaccord avec M. Trudeau, une fois de temps en temps non?

M. Roy: Ah, je n'ai absolument pas d'objection à cela... Les intentions de M. Trudeau sont celles d'il y a quatre ans.

Le président:... Alors maintenant vous dites que c'est bien. Alors vous n'avez pas objection à ce que je m'oppose à cela une fois de temps en temps.

[Traduction]

nots. Certain economists from the Massachusetts Institute of Technology, from C.D. Howe, as well as several editorialists, agree on this point, but I will simply quote you what Yvan Guay said in yesterday's press, and in that of the 20th or 21st of May 1981. He said that monetarist policy is one which is quite dangerous for the have-nots... that it controls inflation very badly, and that there is a need for a new economic policy... That economists in general are saying that this monetarist policy is akin to using a sledge hammer to drive a nail and that you are killing the economy in order to cure it. In brief, the cure is worse than the cold! Then, when we look at the whole of the federal government's monetary policy and when we see its intention of cutting off \$1.5 billion in two years for established program financing, we find that, when we think about the post-secondary sector, this will do a lot of harm to the future of our economy. Cutting into the post-secondary institutions' funding and taking drastic measures at that level will have very harmful consequences, the result of which is that many students will not be able to go back to university... Finally, the economic results achieved will be very slim indeed.

Concerning the tying-in and non tying-in which has led to much discussion, I would like to talk about that later on, but I would like to point out, for example, that Quebec and Alberta are the provinces which have given the most funding to their post-secondary institutions network—which have correctly used those amounts and which are also the provinces that have benefited the least, because of the principle of equalization. The fact that those programs were not tied-in was the choice of the federal government. It is the government who wished that, and I am thinking about Mr. Trudeau's statements when those programs were initiated, the goal being to rationalize expenditure for social needs, so as to allow economic development. So, we are financing social services, post-secondary education, we are contributing to established programs financing and, insofar as the provinces can use those funds for development, all is well and good as long as you can get results; and that there are less developmental needs to be fulfilled, which means that something else can be funded, which will in turn rationalize our economy. All that is perfectly coherent with the monetarist policy practised by the federal government. So, the non tying-in and the established programs financial level were things which Ottawa wanted and we do not quite understand why Mr. Herbert, for one, made certain statements to *The Gazette* reporter and why Mr. Breau mentioned the possibility of tying-in the established programs so that the funds be used for the objectives for which they were granted.

The Chairman: We have the right to disagree with Mr. Trudeau every now and then, don't you think?

Mr. Roy: Oh, I have absolutely no objection to that—Mr. Trudeau's intentions are those he had four years ago.

The Chairman:... so now you are saying it is all right. You have no objection to the fact I might be opposed to that every now and then?

[Text]

Mr. Roy: Non! Je ne dis pas que c'est bien de lier les sommes. Je dis que ce serait bien mieux que les sommes atteignent les fins pour lesquelles elles seraient destinées. Sur ce point-là je pense qu'on va tous être d'accord. Cependant le fait de le vouloir, le faire par les liens, ou par, comme disait M. Herbert, une extension de la juridiction fédérale en matière de financement des programmes établis, en matière par exemple, de l'éducation postsecondaire, ça ne peut que mener à un affrontement. On sait que de par son pouvoir de dépenser, (je vais sortir du texte,) le gouvernement fédéral, et cela je peux quand même m'appuyer sur certaines personnes assez connues, comme MM. Beaudoin et Rémillard, constitutionnalistes, occupe par le truchement d'environ une quarantaine d'organismes un certain champ dans l'éducation postsecondaire, et c'est une espèce d'équilibre qui s'est établi. Le fait de vouloir avoir une politique nationale déterminée par le gouvernement fédéral en matière d'éducation postsecondaire, le fait de dire: ou on coupe ou on étend nos pouvoirs, ça ne peut que mener à un affrontement. D'ailleurs vos déclarations datent quand même d'un certain bout de temps, c'était dans *The Gazette* je crois le 29 avril, 1981, puis la réponse est quand même arrivée par la bouche de M. Charron et de M. Parizeau. Dans notre esprit ce n'était pas une surprise quand on a vu leur réponse et leur réaction, hier, à votre premier tour de négociation. Ce n'était pas étonnant du tout étant donné le contexte dans lequel c'est parti. Parce que, lorsque le gouvernement fédéral parle de couper d'abord, quand on voit les guidelines de M. MacEachen, quand on regarde quelles sont les intentions et que, avant même qu'il y ait consultation de la population, et des provinces, on entend couper 1.5 milliards de dollars, fatalement que devant un groupe de travail comme celui-ci et au cours des éventuelles négociations qui s'enclencheront probablement au cours de cet automne, soit au niveau des premiers ministres, soit à celui des ministres des Finances, ça va probablement être difficile. Tout cela vient dans un climat d'affrontement. C'est pourquoi nous recommandons non de lier le financement des programmes établis... Et je vais passer tout de suite aux recommandations plutôt que de continuer à élaborer sur le texte... Vous pouvez le lire! Mais au lieu d'avoir une politique «désincitative» comme celle du non-lien à l'heure actuelle, avoir une politique qui soit plus incitative. C'est-à-dire, ne pas dire «en s'octroie la compétence de développer l'éducation supérieure.» Ça, je pense que ce serait faire la guerre, et qu'il n'y aurait pas du tout de développement, que tout se gèlerait pendant des années! Ce ne serait pas la première fois qu'on verrait ça. Et ce serait fort dommage. Je pense que l'ensemble des étudiants universitaires du Québec, quelle que soit leur allégeance politique et leur façon de concevoir la politique au Québec et au Canada, vont être d'accord avec moi, c'est qu'il serait extrêmement dommage que l'absence de développement des universités, qu'une rationalisation trop grande ait lieu, qu'il y ait des contingents accrus, qu'il y ait un rattrapage au Québec en matière d'éducation universitaire qui ne soit plus possible, à cause d'une guerre fédérale-provinciale qui se ferait sur le dos des étudiants universitaires à cause du financement des universités.

[Translation]

Mr. Roy: No! I am not saying it is proper to tie-in those funds. I am saying it would be much better if the funds were expended for the objectives they were intended to support. On that point, I think we will all agree. However, the fact that one would like to do it through tying-in, and that one would like to do it, as Mr. Herbert said, through an extension of federal jurisdiction for established programs financing, for example, in post-secondary education, can only lead to confrontation. We know that through its spending power—I am getting away from the text here—the federal government—and I am supported here by several well known people such as Mr. Beaudoin and Mr. Rémillard, constitutionalists—the federal government therefore, through some 40 organizations—does play a certain role in the field of post-secondary education and a sort of equilibrium has been established. The fact that one would like to have national policy determined by the federal government for post-secondary education, the fact that you are saying either powers are cut or powers are increased, that can only lead to confrontation. Anyway, your statements are rather old. They appeared in *The Gazette* of April 29, 1981, and the answer did come from Mr. Charron and Mr. Parizeau. We weren't at all surprised by their answer and their reaction, yesterday, for the first round of negotiations. It was not at all astonishing, given the context in which the whole thing was launched. Because when the federal government is ready to cut first, when you see Mr. MacEachen's guidelines, when you see what the intentions are and when, before the population and the provinces are even consulted, you hear talk about cutting \$1.5 billion, you can be sure that before a task force, such as this one, and during the negotiations which will probably be initiated this fall, either at the premiers' level or at the finance ministers' level, the going will probably be very difficult. All this is happening in an atmosphere of confrontation. That is why we recommend not tying in established programs financing... Now, I will go directly to the recommendations rather than further elaborating on this text... You can read it yourselves! But instead of having a policy of disincentives such as we now have there should be a policy of incentives. In other words, not saying "we are giving ourselves the jurisdiction to develop higher education". I think that would be declaring war, that there would be no development at all and that everything would be frozen for years to come! It would not be the first time that would happen. It would also be terribly unfortunate. I think that all university students in Quebec, whatever their political allegiance and outlook towards politics in Quebec and in Canada would agree with me: it would be terribly unfortunate if a federal-provincial war over university financing, and detrimental to the interests of university students, were to result in the absence of development for universities, too much rationalization, increased quotas, and the impossibility for Quebec to continue its catching up in the field of university education.

[Texte]

• 1050

Donc, un point important dont on veut vous faire part, c'est qu'il faut réaliser que: rationalisation, soit. Étant donné qu'au-paravant le financement des programmes établis se faisait selon un principe d'échelle basé sur le produit national brut, ça pourrait être la même chose dans le futur, et si on veut rationaliser pour mettre un peu moins d'argent là et un peu plus au secteur économique ou énergétique, il suffit de reviser la vitesse à laquelle monte cet escalier. Parce que ça montait selon un principe d'escalier relié au produit national brut. Donc, de façon à ne pas créer de déséquilibre structurel en matière économique, on revise la vitesse à laquelle ça monte. Il y a quand même rationalisation, sans qu'il y ait des heurts et malheurs dans le financement de l'éducation postsecondaire. On a vu que le principe de la péréquation a fait en sorte que le Québec et l'Alberta ont reçu beaucoup moins que leur effort, et dans une philosophie de péréquation, cela peut être justifié jusqu'à un certain point. Cependant, à notre avis, la péréquation est beaucoup trop marquée dans la mesure où les politiques de non-lien font en sorte que l'on ne pousse pas vraiment à investir dans le secteur postsecondaire. Par exemple, quand des provinces reçoivent plus que 100 p. 100 aux fins d'éducation postsecondaire, elles ne peuvent pas tout le dépenser dans ce secteur-là.

A ce moment-là, on suggérerait, qu'au lieu de procéder par un principe de péréquation, on détermine encore l'enveloppe globale selon la hausse du produit national brut, on détermine encore cette masse-là, selon ce principe-là, produit national brut et un certain escalier, et deuxièmement, comment faire la répartition entre les provinces, non pas en donnant \$1 par dollar investi par elles ou une formule directement proportionnelle, ce qui désavantagerait les provinces pauvres, ce qu'il ne faut pas faire, et nous sommes d'accord, mais par exemple, en distribuant cette enveloppe globale-là, en mesurant l'effort de la province au niveau, par exemple, des services sociaux, de l'éducation postsecondaire et des services de santé. Des économistes pourraient vous trouver des formules mathématiques fort peu complexes ou plus complexes selon toutes les nuances qu'on veut mettre, et qui pourraient être adéquates, et on pourrait penser à rendre proportionnelle la subvention fédérale en matière de financement des universités à l'effort de la province, en mesurant le budget d'éducation postsecondaire de la province en relation soit avec son produit intérieur brut, soit encore avec son budget annuel.

Donc, si une province a vraiment l'intention de développer ce secteur-là, a un rattrapage à faire, le fait de faire un tout petit effort de plus, il faudrait qu'elle reçoive une meilleure subvention du gouvernement fédéral. Donc les provinces ayant un rattrapage à faire, en mettant une certaine somme et en mettant un certain effort, même les provinces pauvres seraient capables de le faire, pourraient développer et faire un rattrapage; il y aurait une incitation légère ou plus forte, selon l'escalier qu'on adopte et selon le taux d'encouragement qui est la part de la subvention fédérale par rapport au financement provincial. Il y aurait donc une incitation à développer des secteurs qui ont besoin de l'être, par le gouvernement fédéral. Il y aurait donc une politique invitative au lieu d'avoir une

[Traduction]

We would like to emphasize that rationalization is inevitable. As established programs financing was done before according to a scale based on Gross National Product, the same thing could happen in the future and if we want to rationalize in order to reduce spending in this sector and devote more to the economy or energy sectors, it would suffice to adjust the speed with which that escalator goes up. Because it was going up according to an escalator principle tied into Gross National Product. So if you do not want to create a structural imbalance in the economic field, you review the speed at which the thing is going up. Rationalization can thus take place but without an unduly disruptive or harmful effect on the financing of post-secondary education. It has been shown that because of the equalization principle, Quebec and Alberta have received far less than the effort they put in this in an equalization philosophy, can be justifiable up to a certain point. However, in our opinion, equalization has gone too far in that the failure to tying in policies means you are not really pushing investment in the post-secondary area. For example, when some provinces receive more than 100 per cent for post-secondary education, they cannot spend it all in that area.

At that point, we would suggest that instead of proceeding according to an equalization principle, a total envelope should be determined according to the increase in Gross National Product and that that amount be determined on the basis of Gross National Product and a certain escalator. As for the distribution amongst the provinces, we do not advocate giving one dollar per dollar invested by them or a directly proportional formula which is a disadvantage for the poorer provinces. We do agree with that but would favour, for example, distributing that total envelope, by measuring the effort made by the province in the social services, post-secondary education or health services. Economists could certainly find new mathematical formulas which would not be all that complex or which could be more complex depending on all the shadings you would like to take into account and which could be adequate. You could also think of making the federal grant for university financing proportional to the effort made by the province by measuring the post-secondary education budget of that province, either by comparing it with its Gross Internal Product or with its annual budget.

So, if a province really intends to develop that sector or has some catching up to do, the fact that it would have to make a slightly bigger effort would lead to the conclusion that it would have to receive better funding from the federal government. The provinces that have catching up to do by putting a certain amount and certain effort into it, even the poorer provinces would be able to do that, would be able to develop and catch up at the same time; there would be mild incentives or greater ones according to the escalator you take and the rate of incentive which is the share of federal funding as a ratio of provincial funding. This would mean an incentive granted by the federal government to develop those sectors which must be developed. There would be an incentives policy instead of a

[Text]

politique «désincitative», sans qu'on passe par une extension des juridictions... Ou encore, sans besoin de couper, comme il a été mentionné par M. John Roberts, et cela constitue des rumeurs persistantes au gouvernement fédéral, sans besoin de couper dans le financement des programmes établis pour intervenir, par exemple, directement au niveau de la recherche, des contrats de recherche ou de diverses formes d'enseignement. Cette solution-là, nous, on la craint beaucoup. Si le gouvernement fédéral dit oui, on veut développer l'éducation post-secondaire, et on coupe dans le financement des programmes établis pour faire nos propres politiques nationales en matière de recherche, il y a danger, le danger que se confirme la situation actuelle, c'est-à-dire que l'Ontario soit par exemple plus que deux fois mieux financée que le Québec en matière de recherche, parce que l'Ontario possède beaucoup plus de centres de recherche. Il y a un danger à voir cette situation-là se perpétuer. Donc, à notre avis, cela devrait passer par le financement des organismes à vocation de recherche comme les universités, comme les instituts de recherche au Québec, par le financement des programmes établis en les finançant mieux pour des politiques incitatives. On passerait alors à côté d'une nouvelle guerre fédérale-provinciale, et ce qui est, et devrait être important dans votre esprit, correspondrait aux besoins actuels et futurs de notre société, aux besoins d'un nombre important de vos commettants, c'est-à-dire les jeunes qui font et qui sont appelés à faire des études universitaires et qui constituent quand même 40 p. 100 de la population étant donné notre structure pyramidale de société.

Le moins qu'on puisse faire, c'est de vous mettre en garde de suivre des raisonnements comme ceux de M^{me} Bégin, qui disait qu'il est beaucoup plus important de financer les services sociaux en général, et de prendre comme cible l'éducation postsecondaire qui est élitiste... Je pense qu'on va rendre le système d'éducation plus élitiste, mais je pense que cela constitue un geste qui se veut électoralement rentable, de façon à présenter une bonne image à travers la population. On ne finance pas quelques individus universitaires, ou faisant des études postsecondaires, qui sont de toute façon privilégiés mais on préfère retourner à la population les sommes que nous recevons, sous forme de services sociaux. Je pense que c'est très dangereux pour l'économie et l'avenir d'un pays que de faire des raisonnements comme cela.

Concernant les buts. Il a été beaucoup question autour de cette table, de la part de différents organismes, comme de votre part, de buts nationaux en matière d'éducation. Il appartient, je crois, à une conférence des ministres de l'Éducation de les déterminer. M. Herbert le disait tout à l'heure en parlant de la structure constitutionnelle du Canada. Il appartient à une conférence des ministres de l'Éducation, de déterminer par la concertation, des politiques nationales en matière d'éducation, et cela va de soi si on veut éviter un nouveau contentieux fédéral-provincial dans un contexte qui ne demande pas à être exacerbé davantage.

Il y a aussi, et je vous en faisais part tout à l'heure étant donné la situation très difficile des universités qui seront à la fin de l'année 1981-1982 dans une situation de faillite pour plusieurs d'entre elles, une véritable psychose, qui fait en sorte

[Translation]

disincentives policy without having to go the route of increasing jurisdictions... Or again, without any cuts, as it was mentioned by Mr. John Roberts, and that is one of the persistent rumours you hear around the federal government, without having to cut back in the established programs financing to intervene, for example, directly at the research level or research contracts or other kinds of teaching. We are really afraid of that solution! If the federal government says yes, we want to develop post-secondary education and we are cutting back in the established programs financing to set up our own national policies on research, there is a danger there, a danger which is being confirmed by the present situation. Ontario, for example, receives more than twice the funding that Quebec does for research because Ontario has many more research centres. There is the danger of seeing that situation continued. In our opinion, then, it should go through funding of research oriented organizations such as universities, research institutions in Quebec, through improved established programs financing with incentive policies. We would then be able to avoid a new federal-provincial war and, even more important, we would be responding to the present and future needs of our society, to the needs of quite an important number of your voters, that is those young people who are going through and will be going through university and who do make up 40 per cent of our population given the pyramid-like nature of our society.

The least we could do would be to warn you against listening arguments such as Madame Bégin's who was saying that it is much more important to finance social services in general at the expense of post-secondary education which is an elitist thing. I think that the educational system is going to be made more elitist and that this constitutes a vote-getting move, which is meant to project a good image to the public. You are not financing a few individual university people or people going through post-secondary education and who are privileged anyway but you do prefer hearing the population obtain direct benefits in the form of social services. I think that is very dangerous for the economy and the future of a country when you get into reasoning like that.

Concerning objectives, there was a lot of discussion around this table from different organizations and from you concerning national objectives in the field of education. I believe it would be more proper for a conference of education ministers to determine that sort of thing. Mr. Herbert said so before when he was talking about the constitutional makeup of Canada. It should be up to a conference of ministers of education to reach a consensus on national policies in the matter of education and that goes without saying if you want to avoid a new federal-provincial conflict in a context which should not be allowed to deteriorate any further.

Also, as I was saying before, because of the very difficult situation the universities are facing and will be facing in 1981-82 which will be a bankruptcy situation for many of them, a real psychosis, which leads to the fact that even urgent

[Texte]

que les développements même urgents et nécessaires ne se font pas... Qui font en sorte qu'on coupe plus qu'on peut couper sans discernement. Cette psychose-là est due à l'absence de stabilité tant des gouvernements provinciaux que fédéral en matière d'éducation postsecondaire. Les règles changent tous les trois ou quatre ans; donc, n'ayant aucune sécurité, il ne peut y avoir de développement et si le financement des programmes établis doit être renégozié, que dans la tête des provinces et la vôtre, vous puissiez vous entendre sur une formule à long terme qui assure une certaine sécurité. Qu'on sache à quoi s'en tenir, et que les gouvernements et les universités en général sachent quel effort mettre et avec quel tempo le faire, de façon à ce qu'on puisse avoir à un moment donné, une qualité d'enseignement valable. Comme je le disais, il n'est pas nécessaire de lier l'aide et de provoquer une querelle, mais de trouver une formule qui soit incitative puisqu'il était voulu, et par les provinces et par le gouvernement du Canada que le financement des programmes établis soit «désincitatif» de façon à favoriser le développement de l'économie.

Nous souhaitons que les recommandations de ce groupe de travail soient rendues publiques dans les plus brefs délais, pour que nous puissions réagir avant que des décisions ne soient prises. Et nous souhaitons aussi que vous teniez vraiment compte des divers points de vue exprimés autour de cette table, que ce ne soit pas de la pseudo-consultation, que vous vous rendiez compte vraiment des besoins qu'il y a en matière de financement universitaire même s'il faut infléchir les guidelines que sont déjà fixés par M. MacEachen... C'est peut-être important. On sait que M. MacEachen disait, vous pouvez faire les recommandations que vous voulez, cependant, le budget est là, et il est là pour y rester. On espère que la valeur des arguments avancés et que la teneur des mémoires lus vous donneront des arguments pour peut-être nuancer certaines directives, et pour peut-être infléchir certaines orientations économiques. Et puis on espère aussi que l'on ne prétextera pas que la population a été consultée à la grandeur du Canada pour affronter les provinces, ou les ignorer. Parce que dans cette hypothèse-là, quelles que soient les politiques des provinces ou du gouvernement du Canada, elles seraient peu applicables, n'assureraient aucune sécurité de financement aux universités, ce qui à notre avis est primordial parce que des règles de financement établies dans un tel contexte, on sait qu'elles seraient appelées à changer, un an ou deux après dans la mesure où il y aurait entente ultérieure.

• 1100

Et je voudrais insister sur le fait que si on veut financer la recherche, de façon à stimuler l'économie, le développement économique dans les secteurs de pointe, il faut aussi pouvoir fournir le personnel apte à faire cette recherche et apte à devenir des travailleurs de ces secteurs de pointe, donc l'éducation postsecondaire, et qu'il est très irrationnel de couper dans le financement des programmes établis, de sabrer drastiquement de ce côté-là, de rationaliser en matière d'enseignement postsecondaire d'une main, pendant que de l'autre on essaie de stimuler la recherche. L'un ne doit pas aller sans l'autre.

[Traduction]

and necessary development is not being done... which leads to more cutbacks being made than should be without any kind of discrimination. That kind of psychosis is due to the absence of stability both at the provincial and federal government levels in matters affecting post-secondary education. The rules are changing every three or four years; if you have no security, you can have no development and if the established programs financing is to be renegotiated, then in the minds of the provinces as well as in yours, you should be able to agree on a long-term formula which ensures a certain security. The line should be drawn and both the governments and the universities in general should know what kind of effort to make over a given period and what of time to allow for good quality teaching at some point. As I was saying, it is not necessary to tie in whatever aid there is and thus provoke another conflict, but it would be nice to find a formula which would turn out to be an incentive because it was decided upon by all, both by the provinces and by the Government of Canada rather than the established programs financing becoming a disincentive, all this with a view to favouring the development of our economy.

We hope that the recommendations of this task force will be made public within the shortest period of time possible so that we might be able to react before decisions are made. We also hope that you will really take into account the different points of view expressed around this table and that this is not only pseudo consultation, that you will really become aware of the needs for university financing even though you have to bend the guidelines that Mr. MacEachen has already set up... It could be very important! We know that Mr. MacEachen said that you can make all the recommendations you want, that the budget is there and that it is going to stay there! We hope that our arguments and the content of the briefs which were read will give you the arguments which might perhaps serve to modify certain of the guidelines and perhaps change certain economic orientations. And we also hope that you will not be using the pretext that the population was consulted across Canada to confront the provinces or ignore them. Because if that hypothesis were to materialize, whatever the policies of the provinces or the Government of Canada might be, they would be very hard to apply, would assure no funding security for universities, which, in our mind, is of primary importance because of the rules of financing established in such a context. We know very well they would be subject to change one or two years later insofar as there was a later agreement reached.

I would like to insist on the fact that if you want to finance research with a view to stimulating the economy and getting economic development in the vanguard sectors of the economy, you will also have to find the personnel qualified to do that research and work in such advanced sectors. You will therefore have to count on post-secondary education. It is very irrational to cut back in the established programs financing, to slash drastically in that area, to rationalize post-secondary education on the one hand while, on the other, you are trying to stimulate research. One must not go without the other.

[Text]

Il y a quand même beaucoup de points qui sont dans le document et que je n'ai pas abordés. J'imagine que la teneur de vos questions fera en sorte qu'on pourra y répondre.

Le président: Merci. M. Loisel, je pense à une question ou deux.

M. Loisel: Merci, monsieur le président. Bonjour monsieur Roy. Il y a un point que je ne comprends pas tellement, c'est quand vous dites qu'à cause du principe de la péréquation, l'Alberta et le Québec sont défavorisés. Je ne vois pas comment.

M. Roy: En matière d'éducation postsecondaire, dans le financement des programmes établis, il y a une formule en plus de la formule d'escalier, une formule qui sert à redistribuer l'argent aux provinces, qui sert à le redistribuer selon certains critères économiques qui sont établis en 1977. Cela a pour conséquence, je vais retrouver les...

M. Loisel: Écoutez, avant que vous alliez plus loin là-dedans, je m'excuse, mais si je connais bien mon dossier, c'est que pour les accords de 1977, il y a bien sûr le programme de la péréquation qui tient compte de 29 sources de revenus... Mais lorsqu'on arrive au financement des programmes établis, c'est-à-dire l'assurance-santé, l'assurance-hospitalisation et l'enseignement postsecondaire, c'est qu'on a établi une moyenne nationale en fonction des dépenses effectivement faites en 1976, et cela a été un montant qui a été redistribué également par tête de «pipe» à travers tout le pays. On ne peut absolument pas dire qu'il n'y a aucune application du principe de la péréquation dans les sommes qui sont appliquées à l'enseignement postsecondaire ou à l'assurance-maladie ou encore à l'assurance-hospitalisation. Donc chaque citoyen canadien dans quelque province que ce soit a reçu de son gouvernement fédéral la même somme sans tenir compte si vous voulez de la capacité fiscale de sa province, ou quoi. Cette problématique de la capacité fiscale a été traitée dans le programme «Péréquation». Mais dans les transferts de fonds du fédéral aux provinces, au chapitre de l'enseignement postsecondaire, ce que vous dites là m'apparaît un peu erroné. Je pense que vous...

M. Roy: L'analyse de laquelle on est partis, c'est ceci: on a pris les sommes versées en matière de financement des programmes établis, et les budgets provinciaux en matière d'éducation postsecondaire. Ce qu'on a constaté parce qu'il n'est pas toujours facile, même en prenant la documentation du gouvernement fédéral, de déterminer la part qui vient du gouvernement fédéral ou la part qui est donné pour le secteur postsecondaire, pour le secteur universitaire, mais on a tenté de ventiler le plus possible. Pour ce qui est du financement universitaire l'augmentation du financement des universités n'a pas augmenté, même depuis 1977, au même rythme dans toutes les provinces. Donc les problèmes sont demeurés exactement les mêmes. Et les provinces qui avaient un rattrapage à faire ont toujours un rattrapage à faire. On constate aussi, et c'est sans doute en grande partie dû au fait que les programmes ne sont pas liés et qu'il y a hésitation à investir, on constate aussi que par exemple le Québec et l'Alberta sont les provinces qui ont le plus augmenté leurs dépenses en matière de financement des universités. Ce sont en même temps les

[Translation]

However, there are very many other points in this document which I have not spoken about yet. I imagine that your questions will bring them out.

The Chairman: Thank you. I believe Mr. Loisel has a question or two.

Mr. Loisel: Thank you, Mr. Chairman. There is a point which I do not quite understand. It is when you say that because of the equalization principle, Alberta and Quebec are treated inequitably. I do not see how.

Mr. Roy: In the matter of post-secondary education, for established programs financing, there is a formula beside the escalator formula, a formula which serves for the redistribution of money to the provinces according to certain economic criteria established in 1977. The consequences of that, and I will find the...

Mr. Loisel: Look, before you go any further on that, I am sorry, but if I am not mistaken, it is that for the 1977 agreements there is of course the equalization program taking into account the 29 sources of revenue but when we get to the established programs financing, that is medical insurance, hospitalization insurance and post-secondary education, a national average was established based upon the real expenditures for 1976 and it was redistributed equally per capita across the country. It cannot be said there is no application of the equalization principle in the amounts applied to post-secondary education, to health insurance or hospitalization insurance. Therefore, each and every Canadian citizen, whatever province they are living in, received from their federal government the same sum without taking into account, if you will, the fiscal capacity of that province or whatever. The problem of fiscal capacity was taken care of in the equalization program. But in the transfer of federal funds to provinces, as far as post-secondary education is concerned, what you are saying there does seem slightly erroneous to me. I think that you...

Mr. Roy: Here is the way we did our analysis: we took the amounts paid out for established programs financing as well as the provincial budgets for post-secondary education. What we saw, because it is not always easy even when you get the federal government documents to determine the proportion coming from the federal government or the proportion given for the post-secondary sector, for the university sector, but we did try to break it down as much as possible. As far as university financing is concerned, the increase in university financing did not go up, even since 1977, the same way in all the provinces. Therefore, the problems have remained exactly what they were. The provinces that had catching up to do still have catching up to do. We can also see, and this is probably due in large part to the fact that the programs are not tied in and that there is a lot of hesitation in investing, but we can also see that, for example, Quebec and Alberta are the provinces which had the greatest increase in expenditure for university funding. At the same time, these are the provinces which have benefited the least from established programs financing.

[Texte]

provinces qui ont le moins bénéficié du financement des programmes établis. Quand on regarde les sommes impliquées, c'est que par exemple il y a des provinces où le taux de scolarisation supérieure est plus élevé. Donc, quand on fait un espèce de financement per capita au niveau des universités, si cela tient compte du nombre d'étudiants universitaires qu'il y a déjà dans une province, cela creuse l'écart.

• 1105

M. Loisel: Mais, monsieur Roy, jamais on m'a tenu compte, dans aucune formule, de la clientèle étudiante! On a toujours tenu compte de la population de la province. Il est évident que les dépenses-plancher en 1976, desquelles on est parti pour établir les montants, ont influencé... Je suis tout à fait d'accord avec vous sur ce point. Trop souvent, quand on cherche la vérité, on part de mauvaises données, mais je voudrais qu'on sorte, et que ce soit clair dans votre esprit aussi, parce que là je suis certain de ne pas me tromper, c'est qu'il n'y a aucun facteur de péréquation dans la formule qui établit les transferts du gouvernement fédéral aux provinces en matière d'éducation.

Il est évident qu'en 1976, si certaines provinces dépensaient beaucoup, cela a augmenté le moyenne nationale, et cela a fait qu'on a dû transférer plus de fonds. Mais depuis ce temps-là, on a établi un plancher, et la moitié est payée comptant, et l'autre moitié est payée en points d'impôt...

M. Roy: Points d'impôt.

M. Loisel: ... et ces points d'impôt-là sont pondérés pour s'assurer qu'ils rapportent au moins ce qu'ils valent au niveau de la moyenne nationale. Il y a des provinces, et c'est vrai, qui ont fait un effort accru depuis; d'autres provinces ont fait un effort moindre et c'est pourquoi dans certaines provinces les sommes qui viennent du gouvernement fédéral représentent dans une, plus de 100 p. 100 que le montant qui est effectivement dépensé et dans d'autres, moins. Mais ça, je pense qu'il faut que ce soit clair.

Maintenant quand on en vient à votre notion de sommes liées ou non liées et que vous parlez de programmes incitatifs ou non incitatifs, et que vous dites «tournez-vous vers les économistes, et ils vont vous le trouver». Il est évident que si vous êtes une province qui décide de faire des efforts importants en matière d'enseignement postsecondaire, la meilleure formule c'est l'approche 50-50. Je ne vous dis pas que c'est celle-là que je retiens. Parce qu'autrement, quel genre d'incitation vous allez donner, sinon celle que lorsque vous dépensez un dollar vous allez en recevoir un d'Ottawa? Si on veut vraiment ne pas lier, ça ne veut pas dire qu'on pose des conditions dans l'enseignement postsecondaire. C'est strictement qu'il faut trouver la méthode pour suivre la démarche de ceux qui font un effort accru. Et là vous parlez de rattrapage. La moyenne d'étudiants per capita au Québec dans les universités est moins forte qu'au niveau national. Il ya peut-être un rattrapage à faire là...

M. Roy: Au niveau national et qu'en Ontario. Elle est presque deux fois moindre qu'en Ontario.

[Traduction]

When you look at the amounts involved, for example, there are provinces where the rate of higher education is higher. Therefore, when you do a sort of per capita funding at the university level, if you take into account the number of university students there are already in a province that widens the gap.

Mr. Loisel: But, Mr. Roy, the student clientele, whatever the formula has never been taken into account! What has counted has always been the population of the province. It is quite clear that the 1976 floor for expenditures which was the base on which the amounts were established influenced... I quite agree with you on that point. Too often, when you are seeking the truth, a point of departure is not based on proper data but I would like us to get out of that rut and I would like it to be very clear in your mind also because I am sure I am not mistaken in saying that there is no equalization factor in the formula establishing federal government transfers to provinces for education.

It is quite clear that in 1976, if certain provinces were spending a lot, it increased the national average and that did lead us to transferring more funds. But since that time a floor has been established and half is paid cash while the other half is paid in tax points...

Mr. Roy: Tax points!

Mr. Loisel: ... and those tax points are calculated in such a way that they bring in at least what they are worth at this national average level. It is true that there are provinces which have increased their effort since then; other provinces have made less of an effort and that is why in certain provinces the money from the federal government accounts for in one case, more than 100 per cent of the amount which is truly spent and in others, less. But I think that that should be made very clear.

Now when we get to your notion of amounts which are tied in or not tied in and incentive or disincentive programs, you say turn to the economists and they will find you what you need. It is quite clear that if you are a province which has decided to make important efforts for post-secondary education, the best formula is the 50-50 approach. I am not saying that it is the one I would favour! Because otherwise, what better incentive is there than matching each dollar spent? If you really do not want to tie in, it does mean that you are putting down conditions for post-secondary education... it is strictly the fact that we must find the ideal method to keep up with those who are making an increased effort. You are talking about catching up. The average number of students per capita in Quebec enrolled in universities is lower than the national average. There is perhaps some catching up to be done at the level...

Mr. Roy: At the national level as well as Ontario. It is almost only half of what you have in Ontario.

[Text]

M. Loiselle: Mais prenez le niveau national... Alors, il y a un rattrapage. Quel genre de formule pourrait-on trouver? Si vous n'aimez pas celle du 50-50 avez-vous réfléchi à une autre?

• 1105

M. Roy: Bien sûr! C'est exposé de façon plus claire dans le texte. Celle du 50-50 a le très net désavantage de défavoriser les provinces les plus pauvres qui ont peut-être moins de marge de manœuvre en matière économique. Quand je parlais des économistes tout à l'heure, j'ai tenté de vous la résumer. Mais je pense que je vais tenter d'être beaucoup plus clair... Par exemple on prend l'enveloppe globale du financement des programmes établis pour le financement en matière postsecondaire et on le répartit de la façon suivante aux provinces. On mesure deux facteurs qui pourraient entrer comme deux facteurs d'une équation qui donnerait comme réponse ce que recevra la province. Premier facteur qui est un facteur incitatif, c'est-à-dire mesurer l'effort de la province en faisant une adéquation entre son budget à l'éducation postsecondaire et son produit intérieur brut, avec une donnée objective: produit intérieur brut ou budget. A ce moment-là une province qui favorise beaucoup le développement économique et décide de ne pas faire de rattrapage ou qu'elle a déjà suffisamment ou trop de diplômés postsecondaires ne sera pas défavorisée par une telle formule. Elle va recevoir moins au financement postsecondaire, mais ce n'est pas une priorité. Par contre une province qui a un rattrapage à faire, qui veut modifier sa structure industrielle, qui veut hausser le nombre de diplômés universitaires parce que c'est un besoin chez elle, en consacrant une somme plus grande, une proportion plus grande de son budget à l'éducation, si elle recevait une aide accrue du gouvernement fédéral, elle serait incitée.

Donc c'est quand même fondamentalement différent au niveau résultat du 50-50, c'est-à-dire que la province fournit \$1, on fournit \$1... Cela désavantage beaucoup trop les provinces pauvres. Et même si cela pouvait être à notre avantage, au Québec, on pense que c'est une mauvaise formule pour obtenir un taux égal de scolarisation supérieure un peu partout au Canada. Bon, cela pourrait être un facteur.

• 1110

Le deuxième facteur de cette équation-là, en termes économiques se traduit de façon assez simple, c'est aussi peu compliqué que la formule actuelle de distribution... Il pourrait y avoir un facteur qui tienne compte du rattrapage. Par exemple, prenant le nombre de jeunes ou la population en général, on fait une adéquation entre les taux actuels de scolarisation supérieure et la population ou le nombre de jeunes, et on détermine quel est le rattrapage de chacune des provinces, et deuxième facteur de l'équation, on inclut cela dans le partage de l'espèce d'assiette globale du financement des programmes établis. La conséquence, cela incite les provinces à développer l'éducation supérieure et c'est un besoin pour l'avenir, et pour avoir une structure économique qui corresponde au développement de l'économie occidentale. On incite donc les provinces à développer ce secteur-là. Avec le deuxième facteur et un peu à

[Translation]

Mr. Loiselle: But take the national average... in that case, there is catching up to be done. What kind of formula could be found? If you do not like the 50-50 approach, have you thought of another one?

Mr. Roy: Of course! It is explained much more clearly in the text of our brief. The 50-50 formula is clearly more advantageous for those poorer provinces, which may have less room to manoeuvre economically. Earlier, when I spoke of the economists, I did attempt to summarize the formula. But I think I will try to explain it much more clearly... For instance, we might take the whole package available for the financing of established programs pertaining to postsecondary education, and allocate it to the provinces in the following manner. There are two factors in equation which will determine the amount to be allocated to a province. The first factor is an incentive, in that you measure the effort of the province by the amount of its budget it spends on postsecondary education in relation to gross internal product through an objective factor: either the gross internal product, or its budget. A province which gives much greater weight to economic development, and decides not to do any catching up or which already has a sufficient number or too many graduates at the postsecondary level, will not be disadvantaged by such a formula. It would receive less postsecondary financing, but it would not be a priority item anyway. On the other hand, any province which does have some catching up to do, which wants to develop its industry, or increase the number of university graduates would be more encouraged to spend more money, a greater part of its budget on education, if it were to receive increased assistance from the federal government.

So it would be basically quite different from the results given by the 50-50 formula, where a province pays \$1 and gets an additional dollar... this is most disadvantageous to the poorer provinces. And even if it were to our advantage in Quebec, we think it is a poor formula which does not lead to an even rate of university graduates across Canada. So that could be one factor.

In economic terms, the second factor of the equation is quite simple, almost as simple as the actual formula... you could take into account the amount of catching up as a factor. For example, you relate the actual rate of university graduation to either the total number of young people or the total population in general, and in this way determine the amount of catching up for each province, this is then used in apportioning the total package of established programs financing. The result would be to encourage some provinces to develop higher education, as a need for the future, in preparing for an economic structure which will correspond to the development of the western economies. In this way you encourage the provinces to develop this particular sector. The second factor as well as the first, to some degree, both encourage catching up, and according to the rates used in the formula, you can discourage overspending...

[Texte]

cause du premier, on favorise le rattrapage et selon les taux qu'on utilise dans cette formule-là, on ne favorise pas les dépenses exagérées et . . . Bref, on tempore la politique monétaire sans financer allègrement des services sociaux, en ne favorisant pas le développement économique, et en faisant attention au taux utilisé, cela peut quand même développer l'éducation postsecondaire.

M. Loisel: Je comprends votre formule et je vais fouiller là-dedans.

M. Roy: Cette formule-là a aussi le gros avantage d'être une base de discussions et de négociations qui ne provoquera pas d'affrontements.

M. Loisel: Bon, parlons des affrontements! Arrivons aux affrontements!

Le président: On ne veut pas d'affrontements, on voudrait que le fédéral paie sans poser de questions! Pas d'affrontements . . .

M. Roy: Présentement c'est peut-être le cas, mais quand on regarde ce qui se passe à l'heure actuelle:

"Breau said extension of federal jurisdiction under the constitution may be necessary into the traditionally provincial area of education to enforce national commitments to higher learning."

A ce moment-là, comment voulez-vous que ce soit perçu par les provinces.

Le président: Écoutez un instant, si vous voulez me citer, allez chercher le fascicule, lisez toutes les réponses que les personnes qui étaient devant nous ont faites et qui nous disaient que le gouvernement fédéral devrait faire çà, devrait faire ça, devrait faire çà, devrait faire ça, de A à Z dans l'éducation postsecondaire. Alors je leur ai demandé s'ils voulaient donner la juridiction au gouvernement fédéral en matière d'éducation postsecondaire? Ne citez pas qu'une partie de ma phrase hors du contexte. Cela ne m'embarrasse pas tellement! Vous citez une phrase quand j'ai demandé à un groupe qui était devant nous, si vous voulez que le gouvernement fédéral décide tout dans l'éducation postsecondaire, êtes-vous prêts à aller plus loin et de dire que le gouvernement fédéral devra avoir la force constitutionnelle de faire ce qu'il devrait faire? C'est ça que ça veut dire cette proposition-là. Mais je ne voulais pas interrompre M. Loisel, je m'excuse.

M. Loisel: Écoutez, quand on pose des questions, ce n'est pas un discours qu'on fait non plus! Alors de temps en temps . . .

Je vous pose la question fort simple . . . Vous avez parlé, et je suis bien heureux que vous ayez fait beaucoup de recherches scientifiques . . . Vous avez parlé des universités dans votre mémoire, il a un paragraphe où vous dites clairement que: «Nous, quand on veut parler des priorités au sein des universités et tout ça, notre gouvernement provincial est l'interlocuteur.» Au même moment vous nous dites, qu'il faut trouver une formule qui suive les priorités. Vous avez parlé aussi qu'il faut favoriser les petits centres de recherche, parce qu'on est à l'ère de l'imagination plutôt que simplement des développements techniques. Est-ce que l'université pour vous c'est uniquement,

[Traduction]

in short, we come to terms with the monetary policies, so that without overspending in social services, giving priority to the economic development, and carefully selecting the rate used, we could foster the development of postsecondary education.

Mr. Loisel: I understand your formula, and I will look into it.

Mr. Roy: The formula is particularly advantageous, since it can serve as the basis for discussions or negotiations, without confrontation.

Mr. Loisel: Indeed, let us talk about confrontation! Let's tackle the subject!

The Chairman: Nobody wants any confrontations, they just want the federal government to pay without asking any questions! No confrontation . . .

Mr. Roy: That may be the case at this moment, but when you look at what is happening right now; . . .

Breau a dit que l'extension de la compétence fédérale aux termes de la Constitution pourrait être nécessaire dans le domaine de l'éducation, qui relève traditionnellement de province, afin d'appliquer les objectifs nationaux en matière d'éducation supérieure.

How do you expect such a statement to be received by the provinces?

The Chairman: Just a minute, if you are going to quote me, you had best read the entire proceedings, all the answers of those people who were appearing before us at the time, and who were saying that the federal government should be doing this and this and that, the full gamut of issues concerning postsecondary education. I asked him then if they wanted to surrender jurisdiction over postsecondary education to the federal government? Do not quote just one part of my sentence, out of context. What you said does not bother me so much! You quoted a sentence in which I was asking a group of witnesses, if the federal government were to decide everything concerning postsecondary education, would they be prepared to go so far as to state that the federal government should be given the power in the constitution to do what it has to do? That is what that particular sentence means. However, I did not mean to interrupt Mr. Loisel, to whom I apologize.

Mr. Loisel: Also, when you are here to answer questions, we do not want major speeches! So from time to time . . .

I would like to ask you a very simple question. Mind you, I am very glad that you have done a lot of scientific research . . . in your brief, you mention universities, and in one paragraph you say quite clearly: The provincial government is our spokesman in discussing priorities for universities and such matters. In the same breath, you tell us that we must find a formula allowing for the priorities. You also say that we should encourage small research centres, since we are now in the age of innovation, rather than simply technical development. In your mind, is the university solely a dispenser of education? Is it strictly a place that transmits knowledge? Or are universities

[Text]

uniquement, un lieu où l'on donne de l'éducation à des gens? Est-ce que c'est un lieu de transfert de connaissances? Ou n'est-ce pas aussi des centres d'excellence, des centres de recherche? J'ai de la difficulté à vous suivre, écoutez! Je suis «ben» québécois... Je connais pas mal tout le débat actuel, et je connais les réserves que certains peuvent avoir. Oublions pour une minute les dissensions politiques. Quand vous me dites que cette coordination peut se faire uniquement par la conférence des ministres de l'Éducation du Canada, laquelle conférence ne daigne même pas inviter trop souvent un ministre du gouvernement fédéral, quand je vois que dans la politique de recherche nationale le principal acteur est le gouvernement fédéral lui-même, que probablement l'acteur qui devrait le plus s'associer au gouvernement fédéral est le monde universitaire, et puis qu'on a déjà 40 programmes qui financent directement ou indirectement le milieu postsecondaire et que je retrouve nulle part la présence du gouvernement fédéral dans ce que vous dites comme au moins participant... Quand vous parlez à Loisel, député de Verchères, Loisel député de Verchères n'a pas l'intention de dire au gouvernement fédéral, demain matin, le campus de l'université de Montréal va passer sous notre juridiction. Oubliez cela! Sauf qu'il y a une chose par exemple, qui me préoccupe, c'est que la matière grise qui se promène sur le campus de l'université de Montréal, elle n'a pas simplement des objectifs québécois à rencontrer, elle n'a pas simplement des objectifs canadiens à rencontrer, j'espère que cette matière grise-là a aussi des objectifs internationaux à rencontrer. Et je calcule que le milieu universitaire en est un qui devrait, lui, se détacher de tout concept politique pour jouer pleinement son rôle. Et chez les étudiants du Québec, je ne retrouve pas cela.

• 1115

Mr. Roy: On parle, d'une conception idéaliste des universités, que je partage. C'est-à-dire avoir le moins possible de liens politiques et que le développement se fasse en fonction des besoins réels du monde le plus souhaitable. L'université ce n'est pas qu'un lieu de transmission des connaissances, c'est un lieu d'exploration pour la société dans laquelle on veut vivre, c'est un lieu où l'on développe la recherche bref, c'est un milieu où se définit en grande partie la société dans laquelle on va vivre, et évidemment cela devrait être soumis à moins de tensions politiques possibles. Mais la raison pour laquelle on fait des recommandations à un gouvernement fédéral dans un cadre comme celui-ci, c'est qu'on est obligés de constater qu'il y a assez peu de recherche qui peut se faire au Québec, qu'il y a assez peu de nouveaux chercheurs qui peuvent entrer en action à cause de difficultés de financement. Car la première mission à laquelle répond l'université, c'est sa mission d'enseignement. Elle sacrifie beaucoup à la mission de recherche pour parer au plus pressé... Et puis cela c'est hautement tragique. Le problème à la source et faisons abstraction, je veux bien, de l'ensemble des problèmes politiques—le problème à la source pour avoir un développement et je parlais dans le mémoire de développement urgent et même nécessaire, c'est d'avoir le financement adéquat. C'est d'avoir une sécurité de revenus suffisante pour pouvoir aller dans cette direction-là, parce qu'un plan de recherche, cela ne dure pas un an, six

[Translation]

not also centres of excellence, research centres? You know, I am having trouble following your line of thought! I may be a Quebecker... I am quite familiar with all the issues, and I know the objections that certain people have voiced. Let us set aside political dissension for the moment. Here you are telling me that this coordination can be achieved solely by the conference of the ministers of education of Canada, which does not even extend regular invitations to the minister responsible at the federal level. Yet I see that in the implementation of the policy on national research, the federal government is itself the principal player, and that probably the closest ally that the federal government should have is academia, and I see that already some 40 programs concerning post-secondary education are either directly or indirectly financed by the federal government, yet you make no mention whatever of its participation... When you are talking to me, Bernard Loisel, member for Verchères, you may be sure I have no intention of recommending to the federal government that tomorrow morning the campus of the University of Montreal should come under federal jurisdiction. Set your mind at rest! However, there is one thing that concerns me, all the talent that occupies the campus of the University of Montreal is not working only to attain objectives set in Quebec, or Canada. It has a responsibility in achieving international objectives as well. I feel that academics in general should be completely divorced from politics in order to play their role fully. Unfortunately, I do not see that among the students of Quebec.

Mr. Roy: You are talking about the ideal concept of universities, and I share your ideal. That is, have the least possible political affiliation, so that development will take place according to the unreal needs of the best possible world. The university should certainly not be strictly a transmitter of knowledge, it should be a centre to explore this society we wish to live in, where research can be developed; in short, it should be that place where to a great extent, the society of the future will be defined, and of course it should be submitted to the fewest possible political tensions. However, the reason that we make recommendations to the federal government, in this particular situation, is that we have to realize that there is little enough research being done in Quebec, there are too few new researchers who can participate because they have not got the money. Indeed, the primary mission of a university is to teach. It must sacrifice much of its research, in order to fulfill its principal duty. This in itself is very tragic. The very basic problem, and I am quite prepared to set aside political problems, the basic problem concerns adequate development, and as I mentioned in my brief, the most pressing need is for adequate financing. The universities must have some financial security, which will allow them to direct their research, not over one year, six months, two years but perhaps for ten or fifteen years. Research is a long-term proposition. At the moment, universities do not have this security. Perhaps the

[Texte]

mois, deux ans, trois ans, cela peut être dix et puis quinze ans. C'est une orientation à long terme. Et puis il n'y a rien qui assure cela aux universités présentement. La faute du gouvernement fédéral, ou du gouvernement provincial, jusqu'à un certain point, je dirais je ne veux pas le savoir, c'est la faute d'un financement inadéquat. Ce qu'on demande à nos politiciens qui reçoivent les taxes que nous autres on paie quand on travaille l'été ou quand on quitte le milieu universitaire pour travailler un bout de temps, qu'on y revient ou qu'on devient travailleur, ce que je demande, c'est tenez compte des besoins à long terme, du financement universitaire pour établir des politiques qui ne changent pas si vite. Parce que c'est relativement court entre 1977 la négociation du financement des programmes établis, 1978, son application et 1981 maintenant, quatre ans plus tard, on renégocie. Il est assez peu étonnant que le développement ne soit pas continu et que les universités ne puissent pas s'engager . . .

Le président: Pour nous permettre plus de questions, pourriez-vous s'il vous plaît raccourcir les réponses?

M. Roy: C'est justement impossible, pas pour une question de juridiction, mais pour une question de financement.

M. Loiselle: Eh bien écoutez, moi c'est mon dernier point et j'aimerais que vous puissiez y réfléchir. Quand on rencontre dans les diverses provinces et puis même en privé au Québec, les ministres des ministères et services, que cela soit de l'Éducation, que ce soit les Affaires sociales, vous vous rendez compte que ces gars-là ressentent le besoin d'être appuyés par leur clientèle pour pouvoir aller convaincre le ministre des Finances de leur donner les fonds qu'il faut. Écoutez, ils ressentent ces besoins-là.

M. Roy: C'est évident.

M. Loiselle: Je sens que dans un pays comme le Canada, le milieu universitaire a un rôle qui est tout à fait primordial. Je ne dis pas que les autres n'en ont pas, mais le milieu universitaire, le milieu de la recherche a un rôle primordial. Et quand vous me dites que pour établir, c'est peut-être parce que vous voulez être cautions là, mais que pour établir nos normes nationales, que pour essayer de faire avancer le dossier, que vous me proposez strictement une structure qui s'appelle la Conférence des ministres de l'Éducation, que je ne vois même pas les professeurs d'universités là-dedans, que je ne vois pas les étudiants là-dedans, et puis que je ne vois pas le gouvernement fédéral là-dedans, je les plains!

M. Roy: Non, quand on présentait le mémoire, on le présentait en fonction du financement des programmes établis; on sait que cela se fait par le biais de cette consultation-ci, et par le biais probablement de négociations avec les gouvernements des provinces . . .

M. Loiselle: Est-ce qu'on ne devrait pas sortir le chapitre d'enseignement postsecondaire de l'enveloppe sociale et en faire une enveloppe à part?

M. Roy: C'est une avenue qu'on n'a pas explorée, parce qu'on n'a pas regardé quels étaient les problèmes de financement par exemple, en matière d'affaires sociales et un peu tout cela. Cela peut être une solution, en tout cas, cela clarifierait sûrement la situation. Il y aurait aussi beaucoup plus de

[Traduction]

error of the federal government or, to some extent, the provincial government, I do not want to know who is to blame, is inadequate financing of universities. We are merely asking our politicians, who receive and distribute the money provided by us taxpayers, either as students working during the summer, or who may leave university for some time in order to return later, or who enter the labour force, that you consider the long term needs of financing universities, so that policies will not change too rapidly. Remember that between the negotiation of EFP, in 1977, its implementation in 1978 and its renegotiation now in 1981, there were only four short years. It is not surprising that there is no continuing development, and that universities cannot commit themselves . . .

The Chairman: So that we might more questions, could you shorten your answers please?

Mr. Roy: Indeed it is impossible to plan and it is not a matter of jurisdiction, but a matter of financing.

Mr. Loiselle: Well then I would like to make one last point, that I would ask you to reflect upon. When, in the various provinces, and even privately in Quebec we meet the ministers responsible for departments or services, be they education, social affairs or others, you must keep in mind that those politicians are counting now on the support of their customers when they go begging to the Minister of Finance for the monies they need. They need such support, you know.

Mr. Roy: Of course.

Mr. Loiselle: I feel in a country such as Canada, the universities have a fundamental role to play. I am not saying that others do not have such a role, but the universities, which are the centre of research, have a fundamental role. When you tell me that we should establish, national objectives, perhaps you are being cautious, in order to accelerate matters, that you propose as a structure the conference of education ministers, where there is no representation from the university professors no students representation and no federal government presence, well I really feel sorry for the universities!

Mr. Roy: I do not see why. Our brief deals with the established program financing; we know that things must be done through this arrangement, through the negotiations with the provincial governments . . .

Mr. Loiselle: Should we not then separate the post-secondary education element from the social envelope, and set it apart?

Mr. Roy: We had not considered that possibility, because we had not looked into the problems of financing, say, in social affairs, or in other fields, for instance. That might be a solution, it would certainly clarify the situation. Then the EPF would have much more visibility, and there would be a better

[Text]

visibilité et une meilleure compréhension de ce qui se passe. Parce qu'effectivement, cela a été un problème de sortir les chiffres de l'ensemble du financement des programmes établis de façon à voir ce qui se passait dans le milieu universitaire spécifiquement. Il y aurait peut-être plus de visibilité, ce serait peut-être une solution, et puis cela permettrait peut-être d'avoir une politique universitaire et ce serait une excellente base de discussion. Je pense que cela peut être une voie à explorer, sans aller plus loin. Mais cela peut, en tout cas, si les discussions peuvent porter spécifiquement là-dessus, cela pourrait être une très bonne chose, parce que là ça se fait quand même de façon informelle. Quand on dit «Eh bien, peut-être coupez plus l'enseignement universitaire et puis moins les services sociaux», sans qu'il y ait les bases de discussion solides, et politique contre politique là-dessus... parce qu'on présente tout dans une politique globale de financement des programmes établis. C'est une voie à explorer. Ce n'est pas la seule solution que je vous propose. Tout universitaires et théoriques que nous puissions être, on est parfaitement conscient que tout cela, ça se situe dans un débat qui est politique et qu'il va y avoir des conférences des premiers ministres et/ou des ministres des Finances. Mais on dit s'il doit y avoir une politique nationale, que ce soit par le biais des ministres de l'Éducation. Eux, quand ils déterminent des politiques au niveau provincial, le font souvent par le biais de commissions parlementaires comme celle-ci qui s'appelle Groupe de travail au niveau fédéral et commission parlementaire au niveau du Québec. A ce moment-là, on pourrait être entendu.

Il y a aussi le fait que des groupes de professeurs ont été entendus dans ce groupe-ci, et je pense qu'en faisant la somme de tout cela, de part et d'autre, quand il y aura négociation entre le gouvernement fédéral et les provinces sur le financement des programmes établis, tout aura été dit autour de cette table, et chaque gouvernement aura préparé ses dossiers en tenant compte des points de vue de tout le monde.

On pense, nous, que c'est une conférence des ministres de l'Éducation qui peut établir des politiques nationales étant donné le contexte politique qu'on vit actuellement. Étant donné l'espèce de climat d'affrontement, on est certaines que ce serait perçu comme un coup de force, comme une intrusion du fédéral si vous dites: nous voulons créer des politiques nationales en matière d'éducation... Alors qu'on sait que dans le cadre de la Constitution canadienne, l'éducation est censée être un secteur exclusivement provincial. Il y aurait une levée de boucliers tellement forte que si ces politiques-là sont établies par le gouvernement fédéral plutôt que par concertation avec les ministres de l'Éducation, qu'il n'y aurait rien d'applicable et puis il n'y aurait rien qui se passerait. Il n'y en aurait pas de politique nationale, il n'y en aurait pas de buts nationaux en matière d'éducation, il y aurait simplement une levée de boucliers des provinces et cela ne mènerait nulle part. C'est pour cela qu'on propose ce biais-là qui est beaucoup plus de la concertation qu'un affrontement. On pense qu'il y a eu beaucoup trop d'affrontements et on craint qu'il y en ait... Quand M. Parizeau parle d'un automne chaud, on craint qu'il y ait beaucoup d'affrontements qui se fassent sur le dos des étudiants universitaires.

[Translation]

understanding of the process. Indeed, the problem is trying to break down established program financing so that one has specific figures concerning universities. That way there might be more visibility, it could be a solution. And it would allow the establishment of a university policy, which might serve as an excellent basis for discussion. It is certainly worth exploring, although I have no other comments at this time. In any case, discussions dealing specifically with that issue might be worth while, since decisions are taken informally. At the moment, instructions are given to cut back on higher education, and spend a little less on social services, without establishing a solid basis of discussion, and comparing one policy to another... since there is only one general policy on established program financing. It is an avenue worth exploring, but it is not the only solution which I propose. As academic and theoretical as we may be, we are perfectly aware that it is all a question of politics, and that there must be conferences of first ministers or finance ministers. What we are saying is that if we are to have a national policy, it must be done through the ministers of education. The latter, in determining policies at the provincial level, often do so through parliamentary committees, such as this one which is called a task force at the federal level. We could make representation to a parliamentary committee of the Quebec National Assembly.

Groups of professors have been heard by your task force, and all the issues will have been discussed here. When negotiations begin between the federal government and the provinces on established program financing, then each government can take all this into account when preparing its proposals.

We feel that only the conference of ministers of education can establish national policies, in view of the present political situation. Given the present climate of confrontation, we feel sure that if you propose to establish a national policy with respect to education, it would be perceived as a federal intrusion, when we all know very well that according to the Canadian Constitution, education is exclusively a provincial jurisdiction. There would be such a hue and cry, if such policies were established by the federal government, rather than through consultation with the ministers of education, that nothing could be implemented, and nothing would be done. There would then be no national policy, there would be no national objectives concerning education, there would only be great protest from the provinces, which would lead us nowhere. That is why we propose that particular forum, which can much better lead to consultation, rather than confrontation. We believe there is much too much confrontation now, and we fear more... Mr. Parizeau talks of a hot time in the fall, but we fear that there will be much confrontation to the detriment of university students.

[Texte]

Le président: Il n'y a jamais eu un automne qui n'était pas chaud lorsqu'on a négocié des accords fiscaux, monsieur Roy; ils ont toujours été très chauds.

M. Loisel: Et moi je lui ai souhaité hier un automne tempéré.

M. Roy: J'en souhaite tout autant, parce que je pense que ce serait la seule façon de vraiment regarder à froid le financement des universités et de l'éducation postsecondaire en général, et c'est nécessaire, parce qu'il y a vraiment crise à ce niveau-là quand on dit que la situation, à la fin de l'année financière, pour un nombre important d'universités au Québec sera une situation de faillite. C'est quand même tragique! Et ce ne sont pas des chiffres en l'air. On pourrait prendre l'ensemble de ces dossiers-là, cette pile-là, les communiqués de presse des universités, leur budget, puis regarder si c'est justifié; puis quand on regarde le déficit de l'ordre de 9 p. 100 à financer à compter de l'an prochain, 9,6 p. 100, 9,4 p. 100, 9,3 p. 100, 7,8 p. 100, on sait que ce sont des déficits qui ne sont pas faciles à combler. Disons qu'il faut y voir avant que ce soit trop tard.

• 1120

M. Loisel: Monsieur le président, ce n'est pas une séance d'une heure et demie que ça nous prendrait avec nos amis, c'est un colloque de quelques fins de semaine.

Le président: Alors monsieur Bastien, un commentaire ou une question?

Mr. R. Bastien (researcher): Non, je n'avais pas de commentaire, monsieur le président, je voulais simplement rappeler un fait au sujet de la nature du transfert pour l'enseignement postsecondaire. Les transferts existent depuis 1967, et de 1967 à 1973 ils étaient établis sur une formule 50-50. Par conséquent, chaque dollar que les institutions dépensaient, appelait un dollar fédéral et par conséquent la contribution fédérale était liée à l'effort de la province. Le témoin a raison de souligner que l'indice d'effort n'existe plus maintenant, mais je voulais simplement rappeler qu'il avait existé pendant toute cette période-là et que par conséquent la valeur de la contribution, aujourd'hui, est reliée indirectement à l'effort qui a été poursuivi pendant sept ans, c'est-à-dire de 1966 à 1973, c'est tout.

M. Roy: D'accord. Mais à ce moment-là comme la base des chiffres était 1977, qu'il y avait des déséquilibres structurels, qu'il y avait un taux de scolarisation qui n'était pas égal, peut-être que la base des chiffres à partir de 1977 n'était pas la bonne et peut-être aussi que la formule 50-50, justement, défavorisait les provinces les moins aptes ou les plus pauvres qui ne pouvaient pas soutenir une croissance aussi forte que les provinces les plus riches. On voit les désavantages d'une formule complètement non liée. On a vu avant cela les désavantages d'une formule directement proportionnelle. Il y aurait peut-être moyen de penser, comme on disait tout à l'heure, à une formule un petit peu plus sophistiquée qui mesure l'effort, non pas dollar contre dollar, mais en terme de proportion, budget postsecondaire-produits intérieurs bruts ou budget postsecondaire-budget de la province. Cela mesurerait, de façon beaucoup plus précise, la capacité de dépenser d'une

[Traduction]

The Chairman: I cannot remember a fall when it was not hot when it was time to negotiate the fiscal arrangements, Mr. Roy; these discussions have always been fiery.

Mr. Loisel: And yesterday, I was expressing to him the wish that we would have a moderately cool fall.

Mr. Roy: I hope so too, because I think it is the only way to analyze the financing of universities and post-secondary education in general. It is all the more essential because we are now in a crisis situation. At the end of this fiscal year, a certain number of important universities in Quebec will be on the verge of bankruptcy. It is even tragic! These are not empty words or figures taken from a hat! You can look through all of these documents, the press releases from universities, their budgets, and see if our claims are justified; there are deficits of 9 per cent, 9,6 per cent, 9,4 per cent, 9,3 per cent, 7,8 per cent which must all be financed starting next year, the task is not going to be easy. Matters must be taken in hand before it is too late.

Mr. Loisel: Mr. Chairman, it is not a 90-minute meeting that we need with our friends here, but rather a seminar extending over a few weekends.

The Chairman: Well Mr. Bastien, would you have a comment or a question?

Mr. R. Bastien (Researcher): No, I have no comments, Mr. Chairman. I merely wanted to bring up a factor concerning the nature of the transfers for post-secondary education. The transfers have existed since 1967, and for the period 1967 to 1973, they were based on the 50-50 formula. Thus, for each dollar that the institutions spent, the federal government provided another dollar, the federal contribution was therefore directly tied to the efforts of the provinces. The witness is right in pointing out that this effort factor no longer exists but I did want to note that it did exist during that period, and today's contribution is indirectly related to the effort which occurred over that seven-year period, that is from 1966 to 1973.

Mr. Roy: I agree. But at that time, since we were using 1977 as a data base, there were already some structural imbalances, there was an uneven rate of university attendance, and perhaps then the 1977 data base, as well as the 50-50 formula were not appropriate, since they were to the disadvantage of the poor or less capable provinces which could not sustain as rapid a growth as the richer provinces. We can now see the disadvantages of a formula which is completely untied. Whereas previously we became aware of the disadvantages of a fully proportionate formula. Perhaps it is time now to think, as we said earlier, in terms of a more sophisticated formula, which will take account of the effort, not on a dollar-for-dollar basis, but rather in terms of the equation post-secondary budget-gross internal product or the equation post-secondary budget-provincial budget. I believe that would give a more accurate measurement of the provincial capabilities. And such a for-

[Text]

province. Et il y aurait des chances qu'un développement rationnel soit possible sous une formule comme celle-là. Je pense que ça pourrait être une base de discussion intéressante, qui dédramatiserait beaucoup le débat actuel.

Le président: Merci beaucoup monsieur Roy pour votre présentation, ça nous sera certainement valable. Merci.

Je demanderais maintenant aux représentants de l'Association canadienne pour les déficients mentaux de bien vouloir venir à la table des témoins s'il vous plaît. Bonjour.

Monsieur Paul Mercure c'est cela?

M. Paul Mercure (président, Association canadienne pour les déficients mentaux): Oui monsieur.

Le président: Pourriez-vous présenter la dame qui est à votre droite, s'il vous plaît?

M. Mercure: Oui je suis accompagné de Diane Richler qui est une employée de l'Institut canadien, et qui est de Toronto.

Nous allons faire notre présentation en français, bien que nous ayons déposé ce matin les deux copies en français et en anglais de notre mémoire.

Je suis président de l'Association canadienne pour les déficients mentaux, et je suis père d'un jeune homme qui a un handicap mental, André, qui est un enfant de 17 ans. Je désire en premier lieu remercier chacun des membres de ce groupe, pour avoir accordé aux représentants de l'Association canadienne pour les déficients mentaux, quelques minutes de leur précieux temps malgré des échéances contraignantes.

• 1125

Alors, l'ACDM, un mot... en quelques phrases... a pour but la défense des droits et la promotion des intérêts des personnes vivant avec un handicap mental, et qui sont au nombre d'environ 500,000 au Canada. Ce mouvement bénéficie de citoyens s'appuie sur des associations provinciales dans chacune des provinces. Quelques 40,000 membres sont répartis dans près de 400 associations locales. Dans ses principales démarches, l'Association entend faire respecter les droits de toutes les personnes vivant avec un handicap mental.

C'est notre conviction profonde que toutes les personnes déficientes doivent vivre dans la société loin du cadre institutionnel aliénant. Ce processus d'intégration social est bien enclenché dans toutes les parties du Canada et devra se poursuivre pendant de nombreuses années encore.

Je voulais dire ces quelques mots pour situer le contexte de l'Association et la philosophie de normalisation et d'intégration sociale qui inspire notre mouvement. Ce matin, nous ne venons pas nous exprimer sur l'ensemble de la question qui concerne ce Comité et qui est à bien des égards très complexe, ni nous exprimer sur les conflits de juridiction entre les différents paliers de gouvernement. Nous avons choisi de faire trois recommandations très concrètes qui selon nous, sont de nature à protéger les droits des personnes vivant avec une déficience mentale et en plus, nos suggestions, nous le croyons, ont l'avantage d'être réalisables à court terme dans le contexte politique actuel.

[Translation]

mula might bring about a more rational development. I think it could foster a very interesting debate, which might considerably cool the present debate.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Roy, for a most useful presentation. Thank you.

I would now ask representatives of the Canadian Association for the Mentally Retarded to please come forward. Good day.

You are Mr. Paul Mercure?

Mr. Paul Mercure (President, Canadian Association for the Mentally Retarded): Yes, sir.

The Chairman: Would you please introduce the lady on your right?

Mr. Mercure: Yest, I have with me today Diane Richler, an employee of the Canadian Institute from Toronto.

Our presentation will be in French, although we did table yesterday copies of our brief in both French and in English.

I am the President of the Canadian Association for the Mentally Retarded, and myself the father of André, a mentally retarded boy of 17. I would first like to thank each of the members of this group for having granted the representatives of the Canadian Association for the Mentally Retarded a few minutes of your precious time in spite of a very tight schedule.

The CAMR was set up to defend the rights and promote the interests of people living with a mental handicap, who number about 500,000 in Canada. This voluntary Citizen's movement is supported by provincial association in each of the provinces. Some 40,000 members make up about 400 local associations. The main thrust of the association is to have the rights of all people living with a mental handicap respected.

We are deeply convinced that all people who are mentally retarded should live in society itself, outside of an alienating institutional framework. This process of social integration is off on a good footing in a Canada and should be pursued for some years yet.

I would like to say a few words to give you an idea of the context of the association and the philosophy of a normal social integration which is the basis of our movement. This morning, we are not here to talk about the total question concerning this committee which is very complex in many respects nor to express ourselves on the jurisdictional conflicts between the different levels of government. We have chosen to make three very concrete recommendations which, in our opinion, will protect the rights of people who have to live with their own mental retardation and we further believe that our suggestions do present the advantage of being realizable in the short term in the present political context.

[Texte]

Alors, la première question que nous voudrions traiter, c'est la question des restrictions budgétaires. Je ne ferai pas la lecture de notre mémoire, peut-être pour sauver un peu de temps et peut-être pour insister davantage sur certains points. Cela nous inquiète beaucoup, que des restrictions budgétaires qui, à notre point de vue, peuvent être nécessaires pour des raisons économiques, souvent atteignent les personnes les plus démunies et c'est souvent le cas parce que les personnes les plus démunies, ont une voix plus faible dans notre société. D'autres groupes sont mieux équipés pour faire connaître leurs besoins et faire des revendications et c'est souvent les handicapés, et les personnes déficientes parmi les handicapés, qui sont susceptibles de souffrir davantage de coupures budgétaires qui sont trop souvent globales et qui s'appliquent à toutes les parties des budgets. Non seulement, elles sont souvent appliquées à toutes les parties du budget, mais elles sont parfois dirigées vers les programmes nouveaux qui sont dans le cas des services aux handicapés, les services qui sont... Pardon?

Mr. Blenkarn: I did not think they were directed toward any two programs, they were directed toward the total social envelope. Your group comes under the Canada Assistance Plan, which is a shared-cost program based on need. We do not think there is any reason to be changing that, though we may make other recommendations, but the minister has not nor has the government, given any indication at any point that the CAP program was program that they were going to restrict.

• 1130

In any event, provinces determine the need for those two receive the services, so you could go into new programs in the various provinces if you wanted to. You would, of course, have to get your own province to go along with putting up the other 50 cents.

Mr. Mercure: Yes. We know very well that we will have to discuss this question with all the 10 provincial governments, because in most of the social services they are the ones that decide exactly where the money is going to go. All the same, we would like to express the general opinion that when a government cuts budgets for established programs, the institutions, because of the fact that they need very specific budgets, have a better chance of defending their part of the total budget. We would like to ask you to make sure that some of the specific programs that are aimed at integrating the handicapped, and the mentally handicapped especially, are left free from the budget cuts.

Oui, nous voulons aussi souligner que nous sommes heureux de constater que dans le document "Obstacles" qui a été préparé par un comité de la Chambre, le gouvernement fédéral d'une certaine façon, dans la recommandation 75, a reconnu non seulement la valeur du transfert des services de l'institution à la communauté mais a reconnu aussi que, à long terme c'est un avantage économique important. Ce n'est pas à nous de le chiffrer exactement mais à la recommandation 75 du

[Traduction]

So the first question we would like to talk about is that of budget restraints. I will not read out our brief, both to save a little time and to perhaps insist further on certain particular points. What worries us very much is that there are budget restrictions which, in our opinion, might be necessary for economic reasons but which often affect those who have the least resources available. This is often the case because those who are the least well-provided speak with the weakest voice in our society. Other groups are better equipped to make known their needs and demands and it is often the handicapped, and amongst the handicapped, the mentally retarded persons who are most likely to bear the brunt of budget cutbacks which are too often all-inclusive, affecting all items in all budgets. Not only are those cutbacks often applied to all items of a budget, but they are often directed towards the new programs which, in the case of services offered the handicapped, are the services which... I beg your pardon?

M. Blenkarn: Je ne crois pas qu'elles étaient destinées à deux programmes particuliers, ces restrictions visaient l'enveloppe sociale globale. Votre groupe tombe sous le coup du Régime d'assistance publique du Canada qui est un programme à frais partagés fondé sur le besoin. Nous ne croyons pas qu'il y ait aucune raison qui puisse nous inciter à changer cet état de faits quoique nous puissions faire d'autres recommandations, mais ni le ministre ni le gouvernement n'ont encore fait comprendre de quelque façon que ce soit que le programme mis en place en vertu du Régime d'assistance publique du Canada allait subir des restrictions.

De toute façon, les provinces décident du besoin pour ceux qui reçoivent ces services, ce qui signifie qu'on pourrait mettre sur pied de nouveaux programmes dans les provinces si on le désirait. Evidemment, il vous faudrait persuader votre propre province de fournir l'autre 50 p. 100.

M. Mercure: Oui. Nous savons très bien que nous aurons à débattre cette question avec les dix gouvernements provinciaux, parce que, pour la plupart des services sociaux, ce sont les provinces qui décident exactement à quoi seront consacrés les fonds. Tout de même, nous voudrions faire savoir qu'en général, lorsqu'un gouvernement comprime ses budgets pour les programmes établis, les institutions, à cause du fait même qu'elles ont besoin de budgets très précis, ont une meilleure chance de défendre leur part du budget global. Nous voudrions vous demander de vous assurer que certains de ces programmes précis visant à intégrer les handicapés, surtout les handicapés mentaux, ne soient pas touchés par les restrictions budgétaires.

Yes, we would also like to stress that we are happy to see that in the document entitled, "Obstacles", which was prepared by a committee of the house, the federal government, in a way, in Recommendation No. 75, has recognized not only the value of the services transferred from the institution to the community but has also recognized that, in the long term, it is an important economic advantage. It is not up to us to put exact numbers on this, but in Recommendation No. 75 of

[Text]

document "Obstacles", il y a des chiffres qui sont mentionnés et nous espérons justement que cette recommandation-là pourrait inspirer le Comité ici de façon à ce que les coupures puissent se faire dans certains programmes institutionnels et que l'on puisse éventuellement faire des économies budgétaires en développant davantage les services dans la communauté.

Et c'est le deuxième point que nous voulons soulever. Nous pensons qu'il serait possible, même en période de restrictions budgétaires, d'établir un programme qui inciterait justement au transfert des budgets qui sont très considérables et qui servent à offrir des services dans les institutions . . . Le seul fait qu'il y a environ une cinquantaine de milles et possiblement davantage de personnes dans les institutions au Canada, personnes déficientes mentales, et que pour chacune le coût varie entre \$30,000 et \$50,000 faites la multiplication et on se rend compte qu'il s'agit de budgets très considérables. Alors, on pense qu'il serait intéressant que le gouvernement fédéral, et on compte sur le Comité pour le suggérer, introduise une mesure temporaire d'incitation au transfert des services des institutions au service dans la communauté. Et là-dessus encore, on est certain qu'on a l'appui du gouvernement actuel en ce qui concerne l'aspect philosophique parce que l'on a mis en annexe de notre mémoire quelques lignes d'un ancien bill, le Bill C-57, qui pour des raisons politiques a été mis de côté à cause de difficultés d'acceptation par les provinces. Mais dans ce bill, le gouvernement fédéral désirait prendre un leadership et orienter les services vers l'intégration sociale. Je mentionne ici qu'on définissait les services sociaux en terme de ceux qui aident les handicapés ou les défavorisés à vivre de façon aussi normale et autonome que possible . . . Qu'ils préviennent le recours aux soins en établissement, et prévoient des solutions de rechange, favorisent la participation des intéressés et fournissent de l'information et de l'orientation.

• 1135

Alors, étant donné le contexte philosophique dans lequel ce bill avait été préparé, nous pensons qu'il est possible de le faire joindre dans un programme qui ne demanderait pas nécessairement des budgets considérables, mais qui permettrait d'assumer les coûts de transition des services institutionnels aux services communautaires. Et cela pourrait se faire tout en laissant les programmes actuels en vigueur. Et à la longue, on pense que cela pourrait faire des économies dans les programmes qui sont fortement basés sur l'institution.

Un exemple pour cela: Les grandes institutions psychiatriques au Canada possèdent des budgets considérables par l'intermédiaire d'un programme spécifique. Alors, il est bien entendu que c'est lourd pour les gouvernements provinciaux et les autorités locales de faire le transfert des services dans la communauté, parce qu'il faut en même temps supporter ces grandes institutions et établir des services dans la communauté, des services de support à la famille, des services de support aux personnes handicapées adultes qui vivent dans la communauté. On pense donc qu'il pourrait y avoir un programme temporaire directement axé sur le financement des coûts de transfert des services.

[Translation]

"Obstacles", there are figures mentioned and we do hope that that recommendation might inspire your Committee to recommend the cutbacks take place in certain institutional programs and that savings possibly be realized by developing community services even further.

That is the second point we wanted to raise. We think it would be possible, even during a period of budgetary restraint, to set up a program which would encourage the transfer of budgets which are considerable and which are used to offer services in institutions . . . the sole fact that there are roughly 50,000 or even more people in institutions in Canada, mentally-deficient people, and that for each person the cost varies between \$30,000 and \$50,000, all you have to do is multiply these figures and you find that the budgets are quite enormous. So we think it would be interesting for the federal government, and we are counting on this Committee to suggest it, to introduce a temporary incentive for transferring institutional services to community services. Once again, we are sure we have the support of the present government as to the philosophical aspect of this question because we have annexed to our brief a few lines taken from an old bill, Bill C-57, which for political reasons was set aside because the provinces had difficulties in accepting it. But in that bill, the federal government wanted to show leadership and orient services towards social integration. I mentioned in the brief, that the social services should be defined so as to enable the handicapped or the underprivileged to live as normally and as independently as possible, social services should get away from institutional care, and find alternative solutions; they should foster the participation of the concerned people, and provide education and orientation programs.

In view of the philosophical context of this bill, we feel that it is possible to attach it to a program which will not necessarily require a great deal of money, but which will allow the payment of the costs of transition from institutional to community services. This could be done without eliminating existing programs. Over the long-term, we feel that some savings could be made in those programs based on institutional care.

Here is an example: large psychiatric institutions in Canada are entitled to large budgets through a specific program. Of course, there are heavy charges to the provincial government and local authorities in transferring these services to the community, because they must at the same time continue to support the large institutions, and establish community services, family support services and support services for adult disabled who live in the community. We therefore believe there should be a short-term program directly related to the financing of the charges accruing in transferring the services.

[Texte]

Et le troisième point que nous voulons souligner, c'est que nous partageons aussi, je pense, une des préoccupations du gouvernement fédéral, celle de voir à ce que la qualité des services soit la plus égale possible à travers les différentes régions du pays, et de voir aussi à ce que les droits des personnes handicapées soient protégés dans toutes les parties du pays. Et c'est le rôle d'une association comme la nôtre, et nous l'avons fait à plusieurs reprises. Nous comptons continuer à le faire par l'intermédiaire de nos associations provinciales et locales en nous assurant que les droits des personnes handicapées soient protégés dans toutes les provinces, et qu'une leçon qui a été apprise dans une partie du pays soit disponible aux instances gouvernementales et aussi aux groupes bénévoles qui travaillent à la défense des handicapés dans une autre province.

Un exemple de cela: Nous avons travaillé très activement au cours de la dernière année sur un cas au Nouveau-Brunswick où une personne était institutionnalisée en vertu d'une décision du lieutenant-gouverneur de la province du Nouveau-Brunswick. La personne s'appelait Emerson Bonnar. Cela a fait, d'ailleurs, les manchettes des journaux, et après beaucoup de résistance de la part du gouvernement provincial, nous avons finalement pu convaincre que cette personne pouvait vivre en institution. Et ce transfert-là est fait maintenant. Et nous avons informé toutes nos provinces du nombre de personnes qui sont dans cette situation à travers le Canada, et nous pensons que des activités de ce genre ne règlent pas seulement un cas, mais sont susceptibles de régler des dizaines de cas parce que les gouvernements provinciaux ont tendance à examiner les situations du genre pour éviter que le problème soit soumis en public par une association.

Alors, le troisième point que nous voulons souligner, c'est que le rôle des associations bénévoles nationales, comme la nôtre, et il y en a plusieurs, est un rôle d'égalisation des droits. Et je pense que le gouvernement fédéral nous a aidés beaucoup jusqu'à maintenant. Reste à savoir si cela va se concrétiser; mais dans le fait que les droits des personnes handicapées ont été réintroduits dans le projet de Constitution canadienne, c'est quelque chose qui va nous aider considérablement à travers le Canada.

Maintenant on pense que le gouvernement fédéral, qui ne peut pas toujours directement, à cause des partages de pouvoirs, intervenir sur les questions de droits, pourrait le faire indirectement en appuyant financièrement des associations comme la nôtre. Il le fait déjà sur une petite échelle mais il pourrait le faire plus systématiquement en appuyant des associations bénévoles canadiennes qui sensibilisent la population, qui font de la défense de droits et qui comme je le disais tout à l'heure ont tendance à faire en sorte que les services deviennent disponibles dans toutes les parties du Canada.

Je termine en lisant les recommandations précises que nous faisons, les trois recommandations suivantes.

Le premier point: en dépit du climat actuel de restrictions budgétaires, les coupures dans le domaine des services sociaux ne devraient pas toucher ceux qui sont le plus dans le besoin et, plus particulièrement, elles ne devraient jamais amener une

[Traduction]

Thirdly, we point out that we share also one of the concerns of the federal government, that the quality of services should be as approximately the same through the various regions of the country, and that the rights of the disabled be protected everywhere in the country. That is the role of associations like ours, and we have often had to carry it out. To continue to do so through our provincial and local associations, so as to ensure that the rights of handicapped persons are protected in every province, and that the lessons learned in one part of the country are communicated to the government authorities, and to volunteer groups who are defending the rights of handicapped in another province.

Here is an example: last year, we were very active concerning the case in New Brunswick where a person had been institutionalized on an order from the Lieutenant Governor of the province of New Brunswick. That person's name was Emerson Bonnar. As a matter of fact the story made the headlines, and although the provincial government resisted considerably, we managed to convince the authorities that this particular person could live in an institution. That transfer has now taken place. We have now informed all the provinces of the number of persons in similar situations across Canada, and we feel that such efforts not only solve one particular case, but dozens of others, since the provincial governments do look at such case histories, in order to avoid the public airing of such problems by an association.

The third point we wish to stress then is that the role of the many national volunteer associations such as ours is one of assuring equal rights across the country. I believe that the federal government has helped us very much to date. It remains to be seen if anything concrete will be done but the fact that the rights of the handicapped have been reintroduced into the draft constitution of Canada is something which will help us considerably all across Canada.

Now, we think that the federal government which cannot always intervene on questions of rights because of the sharing of jurisdictions could do so indirectly by financially assisting associations such as ours. The government is already doing so on a small scale but it could do it more systematically by supporting voluntary Canadian associations which are increasing the public's awareness and are defending people's rights and, as I was saying before, do tend to act in such a way that services are becoming available everywhere in Canada.

I will conclude by reading the specific recommendation we are making, the three following recommendations.

The first point: despite the present climate of budget restraints, the cutbacks in the area of social services should not affect the most needy and, more particularly, they should never bring about a situation which would impose increased

[Text]

situation qui imposerait une dépendance accrue des services institutionnels plutôt que des services communautaires.

Mais je comprends avec le député Blenkarn qu'il s'agit d'une question qui devra être débattue dans chaque province aussi; mais dans la mesure où ça peut se faire par les différents programmes que le fédéral finance, nous comptons sur le Comité pour appuyer cette recommandation.

Le deuxième point c'est une recommandation précise: afin d'aider les gouvernements provinciaux à passer d'un système de services institutionnels à un système de services dispensés au sein de la communauté, un mécanisme spécial de financement devrait être établi pour une durée limitée en vue de subventionner la création ou l'expansion de services au sein de la collectivité jusqu'à ce que les argent octroyés actuellement aux institutions puissent être recouverts.

Et enfin, le troisième point: le gouvernement fédéral devrait appuyer davantage les organismes bénévoles pancanadiens comme l'Association canadienne pour les déficients mentaux dans leur fonction de défense des droits des individus ayant des besoins spéciaux.

Je me dispense de lire la conclusion pour peut-être prolonger la période de questions. C'est ce que nous voulions vous dire; il y a plus de renseignements dans les mémoires français et anglais que nous avons remis, et nous vous remercions de votre intérêt à consulter la population canadienne et comptons beaucoup que cette consultation portera des fruits. Merci.

Le président: Est-ce qu'on est d'accord pour annexer le mémoire de l'Association canadienne pour les déficients mentaux aux comptes rendus d'aujourd'hui?

D'accord!

Mr. Blaikie.

Mr. Blaikie: I was not sure what you were getting at when you were talking about the fellow in New Brunswick who was—I just would like you to elaborate on that a bit. I am not familiar with the details. I was not sure just what point you were trying to make in the context of the brief.

Mr. Mercure: Emerson Bonnar is an adult who stole or snapped off a handbag of a woman I think 20 or 25 years ago; 16 years ago. He was brought to trial, but during the trial the lawyer said he was not fit for trial. So he was given to an institution by order of the Lieutenant Governor in Council. There are hundreds of people across the country in that situation, and it is the work of an association like ours to make sure the rights of those persons are protected. We succeeded in doing it, because we went to the public for months after having tried to settle the case with the Government of New Brunswick.

• 1145

The reason I have put this here is that the federal government has shown very much interest in the rights of Canadians by introducing the rights of the handicapped into the proposed constitution. But it could follow through with a positive action by helping national associations like ours in the work of

[Translation]

dependence on institutional services rather than on community services.

As Mr. Blenkarn pointed out, I do understand that this is a question which will have to be discussed in each province also; however, insofar as this can be done through different programs financed by the federal government, we are counting on your committee to support this recommendation.

The second point is a specific recommendation: with a view to helping provincial governments to change from a system of institutional services to one where services are given within the community itself, a special funding mechanism should be developed for a limited period of time to provide funds for the creation or development of services within the community until the funds presently allocated to institutions can be recovered.

Finally, the third point: the federal government should give more support to voluntary pan-Canadian organizations such as the Canadian Association for the Mentally Retarded to help them in their defence of the rights of those individuals who have special needs.

I shall not read the conclusion and this will perhaps serve to prolong our question period here. That is what we wanted to tell you; there is more information in the English and French briefs that we have handed to you and we thank you for the interest you are showing through consultation with the Canadian population and we are really hoping that this consultation will bear fruit.

The Chairman: Is it agreed that we will append the brief of the Canadian Association for the Mentally Retarded to today's record.

Agreed!

Monsieur Blaikie.

M. Blaikie: Je ne voyais pas vraiment à quoi vous vouliez en venir lorsque vous parliez du bonhomme au Nouveau-Brunswick qui... j'aimerais tout simplement que vous me donniez quelques détails de plus. Je ne les connais pas vraiment. Je n'ai donc pas vraiment compris ce que vous vouliez nous signaler, grâce à ce cas, dans le contexte de ce mémoire.

M. Mercure: Emerson Bonnar est un adulte qui a volé le sac à main d'une dame il y a quelques 20 ou 25 ans, me semble-t-il; il y a 16 ans. Son avocat ayant soutenu qu'il était inapte à subir son procès, il s'est vu remettre à une institution par décret du gouverneur en conseil. Il y a des centaines de personnes au pays qui sont dans cette situation. C'est le travail d'une association nationale comme la nôtre de veiller à ce que leurs droits soient protégés. Nous avons eu du succès dans ce cas parce que nous nous sommes adressés directement au public pendant des mois après avoir essayé de nous entendre avec le gouvernement du Nouveau-Brunswick.

Si je mentionnais ces faits ici, c'est que le gouvernement fédéral a démontré beaucoup d'intérêt dans la protection des droits des Canadiens en incluant les droits des handicapés dans ses propositions constitutionnelles. Il pourrait aller encore plus loin en prenant des mesures positives pour aider les associa-

[Texte]

defending the rights of the handicapped in situations across the country.

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, I think this is an important point to make, not necessarily in the context of federal-provincial fiscal arrangements but just from the point of view of human freedom: a lot of work needs to be done on the arbitrary powers which now exist over the mentally retarded and other people who are adjudged not to be responsible for their actions; where there is a therapeutic rather than a judicial response to human behaviour. This happens not just with mentally retarded people but it is happening increasingly with all human behaviour. I think it is at the very best a questionable trend. I would just sign off by mentioning to you a book you may already be familiar with. It is called *Law, Liberty and Psychiatry*, by Thomas Szasz. It explores this whole problem of the therapeutic approach to human behaviour and how our freedom is thereby imperiled.

The Chairman: Mr. Weatherhead.

Mr. Weatherhead: Mr. Chairman, thank you.

I wish to thank the witnesses for coming before us this morning. As you know, Mr. Chairman, I have been a supporter of the Metropolitan Association for the Mentally Retarded for a number of years. The witnesses will well know my good friends John and Barbara Distin, who have been very active in the association in Toronto; I think John is on the Ontario executive at the present time in some capacity. They have a Down's syndrome child of about 18 years of age, and that is how our family got involved with the movement in a peripheral way a number of years ago and we have kept in touch ever since.

I was questioning your B.C. association representatives in Victoria last week. They made the same points as No. 2, about some funds to help with the transitional period from institutions into more community-based settings. I asked them whether they thought there was any reluctance on the part of the government out there to release the people from the institutions on other than a financial basis. Is it just a financial reason why these people are not being released more quickly into community-based or home atmospheres, or are there other reasons, depending, from province to province?

Mr. Mercure: We say in our memoir that most of the provinces have expressed opinions on integration of services and the principle of normalization. What are the most frequent obstacles? It is the question of public education, ... la sensibilisation du public au service..., à la présence des déficients mentaux dans la communauté. C'est un des principaux obstacles.

• 1150

Il y a aussi les obstacles des conventions collectives. Les grandes institutions ont du personnel et c'est très difficile de faire évoluer le personnel vers des services communautaires

[Traduction]

tions nationales comme la nôtre dont le travail consiste à défendre les droits des handicapés dans toutes sortes de situations.

M. Blaikie: Monsieur le président, c'est quand même un point important qu'il convient de soulever, sinon dans le contexte des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, du moins dans celui des libertés humaines; il faut faire un gros travail au niveau des pouvoirs arbitraires qui s'appliquent dans le cas des ariérés mentaux et de tous ceux qui sont jugés inaptes à répondre de leurs actions. La solution doit être d'ordre thérapeutique plutôt que d'ordre judiciaire. D'autre part, il n'y a pas que les retardés mentaux qui soient visés, la même chose vaut dans le cas de beaucoup d'autres personnes. C'est une pratique que l'on pourrait qualifier de douteuse. En terminant, je voudrais vous recommander un ouvrage de Thomas Szasz, *Law, Liberty and Psychiatry*. Il examine les différents comportements humains ainsi que les différentes approches afin de voir comment nos libertés peuvent être menacées.

Le président: Monsieur Weatherhead.

M. Weatherhead: Merci, monsieur le président.

Je remercie les témoins d'avoir bien voulu être des nôtres ce matin. Comme vous le savez, monsieur le président, je suis depuis des années un défenseur de l'Association métropolitaine pour la santé mentale. Les témoins doivent sûrement connaître mes bons amis John et Barbara Distin, qui sont très actifs dans l'Association à Toronto. Je pense que John fait actuellement partie du bureau de direction pour l'Ontario. Ils ont un enfant mongolien âgé d'environ 18 ans. C'est ainsi que notre famille, indirectement, a été amenée à connaître l'Association, il y a déjà de cela plusieurs années. Nous sommes toujours restés en communication.

J'interrogeais les représentants de votre Association pour la Colombie-Britannique à Victoria la semaine dernière. Ils mentionnaient les mêmes choses que vous dites à votre point no 2, les nécessités de fonds en vue d'aider les personnes à s'adapter dans la période de transition entre l'institution et la société. Je leur demandais si le gouvernement hésitait à faire sortir certaines personnes des institutions pour des raisons financières. Je vous pose les mêmes questions. Ce sont des raisons strictement financières qui font que certaines personnes ne sont pas relâchées plus rapidement dans la société, à l'intérieur de foyers d'accueil ou de maisons semblables ou les raisons varient-elles d'une province à l'autre?

M. Mercure: Nous disons dans notre mémoire que la plupart des provinces ont émis des opinions sur l'intégration des services et le principe de la normalisation. Quels sont les obstacles les plus fréquents? Il s'agit d'y instruire le public, ... making the public aware of the service..., of the presence of mentally retarded people in the community. That is one of the main obstacles.

There are also the obstacles of collective agreements. The big institutions have personnel and it is very difficult to have this personnel evolve towards community service when for a

[Text]

quand ils ont été pendant de nombreuses années responsables de services institutionnels. Et c'est parfois aussi des programmes, simplement. Sans être un spécialiste des différents programmes à frais partagés, je pense qu'il y a un programme spécial sur les institutions psychiatriques, et ces programmes-là ont un effet, si on veut, de conservation des services qui est très nuisible. On a tendance à continuer les services qui existent et le processus de changement est toujours une opération beaucoup plus difficile, beaucoup plus fatigante pour tous les intervenants. Et je pense que ce n'est pas pour des raisons de philosophie fondamentale, parce que les principes que nous défendons sont reconnus, ils ne sont pas sérieusement mis en doute par quelque gouvernement que ce soit. C'est la «loi du moindre effort», si on veut, et les quelques obstacles que j'ai mentionnés ainsi que la difficulté, si on veut, de transférer d'une façon très pratique des services, et puis parfois la résistance des populations locales... Mais certains pays sont beaucoup plus avancés que nous. Aux États-Unis et dans quelques pays d'Europe, comme le Danemark et la Suède, ils sont très avancés. Beaucoup de professionnels, même au Canada, sont convaincus qu'aucun handicapé mental ne doit vivre en institution. Et quand on définit une institution, on dit: «tout endroit où réside un nombre de personnes plus grand qu'une famille nombreuse». Même les déficients profonds doivent vivre dans des petits groupes parce que c'est le seul endroit où ils peuvent avoir des relations humaines significatives.

On pourrait prendre n'importe quelle charte de droits et se rendre compte qu'en institution, une charge de droits comme celle du Québec ici, n'a aucun sens. On dit ici: «le droit à la liberté de sa personne». On sait qu'il y a des clés, partout, et des portes barrées, et des clôtures fermées autour des institutions. On parle ici: «la sauvegarde de la dignité». On couvrirait le problème de l'habillement et de la nudité dans les institutions. On dit: «la libre disposition de ses biens». Alors, on sait bien que c'est très difficile en institution pour chaque personne d'avoir des effets personnels. Il y a un article de la Charte des droits du Québec qui dit: «la demeure est inviolable». Cela n'a aucun espèce de sens en institution.

Alors, je veux dire par là que les droits des personnes n'ont pas de sens en institution, et je pense qu'il n'y a pas de problème pour répondre plus spécifiquement à votre question. Il n'y a pas de problème de philosophie; il y a des problèmes d'organisation, de budget, de sensibilisation des personnes.

Mr. Weatherhead: Mr. Chairman on point No. 3, more federal government support for national voluntary organizations such as CAMR, do you get a small, or a comparatively small grant from National Health and Welfare at the present time?

Mr. Mercure: We do. I believe it is approximately \$35,000.

• 1155

Mr. Weatherhead: I have told other volunteer groups from time to time about the fact that I think you and other groups should really press the government very hard—through mem-

[Translation]

number of years they were responsible for institutional services. And it is also sometimes simply a question of programs. Without being a specialist in the different shared cost programs, I think there is a special program for psychiatric institutions and those programs have the effect, if you will, of conserving services and this is quite detrimental. There is a tendency to continue services which already exist and the process of change is always a far more difficult operation and far more tiring for everyone involved. I think that this is not for reasons of fundamental philosophy because the principles we are defending are recognized and they are not seriously questioned by any of the governments. It is the "law of least effort", if you will, and the obstacles I have mentioned as well as the problems of transferring these services in a practical way. There also is resistance from local populations... but certain countries are more advanced than we are. In the United States and in some European countries such as Denmark and Sweden, they are very advanced. Many professionals, even in Canada, are convinced that no mentally handicapped person should live in an institution. And when you define institution, you say: "Any place which is the residence for a number of people which make up a group bigger than a big family". Even the severely retarded should live in small groups because it is the only place where they can have meaningful human relationships.

We could take any charter of rights and see that in an institution, a charter of rights such as the one we have in Quebec here, makes absolutely no sense. It says: "The right to the freedom of one's person". We know that there are keys everywhere, locked doors and fences around these institutions. You talk about: "conserving one's dignity". We know what kinds of problems there are with dress and nudity in these institutions. It says: "the free disposal of one's goods". We know very well that it is very difficult in an institution for each and every person to have personal effects. There is a clause in the Quebec Charter of Rights which says: "The home is inviolable". That makes absolutely no sense in an institutional context.

So what I mean by all that is that a person's rights have no meaning at all in an institutional context and I think there is no problem at all to answer your question more specifically. It is not a problem of philosophy; there are problems of organization, budget and the awareness of others.

M. Weatherhead: Monsieur le président, à propos du point numéro 3, plus d'encouragement venant du gouvernement fédéral pour des organismes de bénévoles tel l'ACDM, recevez-vous une petite subvention ou une subvention relativement peu importante de la Santé et du Bien-être à l'heure actuelle?

M. Mercure: Oui. Je crois que c'est quelque chose de l'ordre de \$35,000.

M. Weatherhead: J'ai déjà dit à des groupes de bénévoles comme le vôtre qu'il devrait insister auprès du gouvernement, par l'intermédiaire de leurs députés de tous les partis, pour

[Texte]

bers of Parliament from all sides—on trying to get the elimination of the \$100 charitable deduction from income tax so as to encourage people to actually give to charity and voluntary organizations which have income tax numbers rather than taking advantage of the benefit whether they give or not. Also, at the same time, to push for the fact that these contributions should have a tax rebate side to them, as political donations do at the present time; that they should not be just deductions. That would make it much more valuable to the people who are giving. I think if we could jointly get that through one way or another in a budget or something else, there would be more money for associations such as yours to do the work that so badly needs to be done. There would be a little bit of cost to the federal government, there is no question about that.

We have heard around the country the excellent work that volunteer groups have been doing and while they may or may not be as big in this province as in some other provinces, they still are very big all around the country. You have 40,000 members around the country and a lot more supporters that come out to all your functions; and I think there would be quite a force if you joined with the other volunteer associations to press for this quite welcome financial relief. This would not be direct funding from the government but it would encourage your supporters and others.

Mr. Mercure: We do recognize that and we recognize that most of the money should come from the general public. Our association has three level. You mentioned our largest local with regard to budgets, anyway—the MTAMR. This is a very, very large local administrative service in the Toronto region. Also, as you suggested, we have made representation, together with other national voluntary organizations regarding the question of the \$100 deduction for charitable donations. But our association has three levels, and because of that I think we are different from other Canadian associations. We think it is important that it be financially sound and even autonomous on all three levels, and it is at the present time. The locals administer millions of dollars. You might be surprised to learn that the Toronto association has a budget of between \$10 million and \$15 million dollars. They are associated with United Way.

Our provincial association raises money in all sorts of different ways and the national association needs a budget of its own. Some of it comes from the provincial association, some of it from the general public, and we participate in some of the government programs. At the present time we are having prevention symposiums in many parts of the country with a federal grant. We would like this approach to be maintained and developed further.

The Chairman: Mr. Thacker.

Mr. Thacker: Thank you, Mr. Chairman. It is my understanding that in the Province of Alberta a program was

[Traduction]

qu'il élimine la déduction d'office de \$100 pour les dons de charité dans la formule de déclaration d'impôt de façon à encourager les gens vraiment de donner aux organismes de charité et aux organismes bénévoles qui ont un numéro pour fins de l'impôt sur le revenu. Ce serait préférable à la situation actuelle qui permet aux gens de réclamer la déduction, qu'ils aient donné ou non. D'autre part, il faudrait que ces contributions puissent être déduites de l'impôt comme c'est le cas actuellement pour les dons à des partis politiques. Les gens seraient bien plus incités à donner. Si nous parvenions à faire adopter cette mesure, à l'intérieur d'un budget ou de quelque chose d'autre, les associations comme la vôtre, qui ont de grands besoins, auraient plus d'argent à leur disposition. Il reste qu'il en coûterait quelque chose au gouvernement fédéral.

Nous avons entendu parler un peu partout au pays de l'excellent travail que font les groupes bénévoles, que leur importance ici par rapport à celle qu'ils ont dans les autres provinces soit grande ou moins grande. Vous avez 40,000 membres un peu partout au pays et un nombre encore plus grand de défenseurs qui se font un devoir d'être présents à toutes vos manifestations. Je pense que si vous vous joignez à d'autres associations bénévoles afin de réclamer avec insistance une telle aide financière, vous pourriez représenter une force considérable. Il ne s'agirait pas de financement direct du gouvernement mais ce serait une façon d'encourager vos défenseurs et tous les autres.

M. Mercure: Nous le savons très bien comme nous savons que nos fonds doivent venir principalement du public. Notre association œuvre à trois niveaux. Vous avez mentionné notre association locale la plus importante pour ce qui est du budget, l'Association pour la santé mentale du Toronto métropolitain. Il y a un dispositif administratif très important dans la région de Toronto. Vous avez suggéré que nous nous joignons à d'autres organismes bénévoles d'envergure nationale afin de presser le gouvernement sur la question de la déduction de \$100 en dons de charité, mais vous oubliez que nous œuvrons à trois niveaux justement et qu'en cela nous sommes différents des autres associations canadiennes. Nous pensons que notre association doit être financièrement bien établie et autonome à tous les trois niveaux. C'est le cas actuellement. Les associations locales administrent des millions de dollars. Je ne sais pas si vous le savez, mais l'association de Toronto a un budget qui va de 10 à 15 millions de dollars. Elle est d'ailleurs associée à la Fédération des œuvres.

Notre association provinciale a des fonds qui lui viennent de diverses sources et notre association nationale a son propre budget. En ce qui concerne cette dernière, ces fonds lui viennent en partie des associations provinciales, en partie du public et en partie du gouvernement par l'intermédiaire de certains programmes. Par exemple, nous donnons actuellement dans beaucoup de régions du pays des symposiums sur la prévention, et ce grâce à une subvention du gouvernement fédéral. Nous voudrions que cette façon de faire se continue et même se développe.

Le président: Monsieur Thacker.

M. Thacker: Merci, monsieur le président. Je crois savoir que la province de l'Alberta a un programme assez récent qui

[Text]

brought in, in the last few years, whereby each and every person's case is reviewed at least once a year at the time of the services, by an impartial. At the time of the review, it is decided whether or not that person should be held under a Lieutenant Governor's warrant similar to the Bonnar situation. Is that your understanding of the Alberta situation and is that the situation in other provinces of the country?

• 1200

Mr. Mercure: Unfortunately, I am not aware of the situation, but perhaps Ms. Richler is.

Ms. Diane Richler (National Institute on Mental Retardation, Canadian Association for the Mentally Retarded): I cannot comment directly, in answer to that question, but I know that currently there is a rather heated debate between our provincial association—The Alberta Association for the Mentally Retarded, and the Government of Alberta as to the potential for people in Alberta who are currently in institutions. The Alberta association has taken a very strong stand in accordance with the position that CAMR holds, that all people regardless of the degree of mental retardation, should be enabled and supported in community—and family-like settings. The Alberta government on the other hand, is maintaining a much more institutional approach and, in fact, is continuing to support institutional programs and increases in institutional programs. So, I think even if there were some kind of regular review, if the thinking behind that review were that most people require institutional care, then our association would not support that basic premise.

Mr. Mercure: The situation is very different from province to province. In Quebec it was supposed to be an assessment every second year, but the tendency and simply the resentment to change situations is a very big handicap. But we are, of course, very much against labelling, which is sticking something on a person for a certain period of time. For that reason, we are in favour of a process of continuous assessment. An assessment of every person once a year in community-like settings is certainly a good thing that we should have everywhere—but again, in view of their return to the community.

Mr. Thacker: What does the CAMR think the Bill C-55 which was a proposal for block funding of social services? What do you think about that principle of block funding of social services in general?

Mr. Mercure: Well, I mentioned that we are not prepared to comment and to give precise suggestions on matters of jurisdiction. We have some of our associations because of the fact that they agree very much with the approach that was taken a few years ago when Bill C-57 was discussed. We were in support of that bill at that time. It was going to do away with block funding and try to introduce more guidelines. But some of our provincial associations at this time—I suppose some of the provincial governments, too, are very much against precise guidelines in matters of social welfare, and for that reason we have not a precise position. Our national association does not have an opinion on that very question.

[Translation]

fait que le cas de chaque personne est revu chaque année par un comité impartial. La révision du cas a pour but de déterminer si la personne doit continuer à être détenue en vertu d'un décret du lieutenant gouverneur comme dans l'affaire Bonnar. Est-ce bien ce qui se passe en Alberta et est-ce que d'autres provinces procèdent de cette façon?

M. Mercure: Malheureusement, je ne suis pas en mesure de vous aider. Mme Richler pourrait peut-être répondre à votre question.

Mme Diane Richler (Institut national sur la santé mentale, Association nationale pour la santé mentale): Je ne peux pas répondre directement à votre question, mais je sais qu'il y a, actuellement, un débat assez orageux entre notre Association albertaine pour la santé mentale et le gouvernement de l'Alberta sur le potentiel des gens qui se trouvent dans les institutions de cette province. L'Association albertaine a adopté la même attitude ferme que l'Association canadienne voulant que toutes ces personnes, quel que soit le degré de retard mental, puissent vivre et être aidées dans des atmosphères communautaires et familiales. Le gouvernement albertain, pour sa part, soutient que l'approche institutionnelle est beaucoup plus indiquée et continue de soutenir et d'accroître les programmes institutionnels. Donc, même s'il y a une révision régulière quelconque, si les gens qui font la révision des cas estiment que les soins en institution sont requis, l'Association ne peut pas être d'accord au départ.

M. Mercure: La situation varie beaucoup d'une province à l'autre. Au Québec, il devait y avoir une évaluation tous les deux ans, mais il y a encore beaucoup de résistance aux changements, c'est un gros handicap. Nous sommes de toute façon contre n'importe quel système qui tenterait à donner une étiquette à quelqu'un pour un certain temps. Aussi, nous sommes en faveur du processus d'évaluation continue. Une évaluation annuelle dans une atmosphère communautaire est certainement souhaitable. Il n'en demeure pas moins que l'insistance doit porter sur la réintégration dans la société.

M. Thacker: Que pense l'Association canadienne de la santé mentale du Bill C-55 qui propose la formule du financement global pour les services sociaux? Que pensez-vous du principe du financement global pour les services sociaux, de façon générale?

M. Mercure: J'ai déjà dit que nous n'étions pas en mesure de parler des questions de compétence ou de faire des suggestions à cet égard. Certaines de nos associations se sont dites d'accord avec l'approche adoptée par le Bill C-57, lorsqu'il en a été question. Nous avons été d'accord avec ce bill à l'époque. Il devait mettre fin au financement global et permettre l'introduction de directives. Il y a, cependant, de nos associations provinciales, de nos gouvernements provinciaux également, je suppose, qui sont absolument contre le principe de directives dans le domaine des affaires sociales. C'est pour cette raison que nous ne voulons pas adopter de position précise. Notre association nationale n'a pas d'opinion sur la question.

[Texte]

Mr. Thacker: So, in order to determine that, we would have to go at the very least to the provincial organization, and possibly right down to the local organizations.

• 1210

Mr. Mercure: We have questioned our provincial association and we have decided not to express an opinion for or against block funding at this present time.

The Chairman: Mr. Blenkarn.

Mr. Blenkarn: Just one question. On page 8 of your brief, you indicate that in Ontario they have reduced the number of people in Schedule I facilities from 7,281 in 1973 to 4,931 in 1980, a reduction of about 25 per cent of the people held in institutions. Have you similar figures with respect to the other provinces?

Mr. Mercure: We do not have to date the precise figures. I know that in Quebec there has been a slight reduction. The total figure in Canada is not a reduction at this time; it is a reduction with regard to the percentage of the population. Over the last few years there has been a very slight reduction of people in institutions, across Canada, but this figure here is only for one type of institution, and the largest one. The tendency has been in some provinces, like Quebec where it has been done seven years ago, to introduce very many smaller institutions of 100 to 200 beds across the province; there are 40 of them in Quebec. Large institutions have been decreased, but this is not good enough for us because we would like even the mini institutions to be phased out.

Mr. Blenkarn: Even a 200-bed institution would still be on par with a Schedule I institution in Ontario would it not?

Mr. Mercure: Possibly, I am not too sure about the Schedule I.

Ms. Richler: If I can just comment, I think part of the change in numbers there was due to a move of a lot of children's facilities and setting up community boards for Schedule II facilities. In a lot of cases the drop in number does not signify a move of an individual from Schedule I government operated facilities to a Schedule II community board operated facility.

Mr. Blenkarn: In Toronto, the Lakeshore institution, for example, was closed up. Some patients were taken to Queen Street, but generally speaking a great number were put out into the community over the past three or four years. I wonder whether you have any figures on what is happening in the rest of the country, whether you approve that Ontario effort, and whether you could give us facts and figures on which we might make recommendations regarding institutions?

[Traduction]

M. Thacker: Il nous faudrait donc nous adresser aux associations provinciales et même aux associations locales.

M. Mercure: Après avoir interrogé notre association provinciale, nous avons décidé de ne pas nous prononcer pour ou contre le financement global pour l'instant.

Le président: Monsieur Blenkarn.

M. Blenkarn: J'aurais une seule question à poser au témoin. A la page 8 de votre mémoire, vous indiquez à l'annexe I que l'Ontario a réduit le nombre de personnes dans ses institutions de 7,281 en 1973 à 4,931 en 1980, une réduction d'environ 25 p. 100 dans le nombre de personnes détenues dans ces institutions. Vous avez des chiffres comparables pour les autres provinces?

M. Mercure: Nous n'avons pas encore les chiffres précis. Je sais qu'au Québec il y a eu déjà réduction. Quant aux chiffres pour tout le Canada, ils n'indiquent pas de réduction pour le moment; s'il y a une réduction quelconque, c'est au niveau du pourcentage par rapport à la population. Il n'y a eu au Canada qu'une très légère diminution du nombre de personnes dans les institutions au cours des dernières années. Il convient de souligner que la réduction dont il est question ici n'a trait qu'à une catégorie d'institutions, celles que regroupent les plus grandes. La tendance dans certaines provinces, au Québec le mouvement a été lancée il y a environ 7 ans, va dans le sens de plus petites institutions comptant de 100 à 200 lits. Au Québec il y en a 40. S'il est vrai que le nombre de grandes institutions diminuait, nous n'en sommes pas satisfaits pour autant; nous voulons voir le nombre de petites institutions diminuer également.

M. Blenkarn: Même une institution de 200 lits serait considérée comme une institution de l'annexe I en Ontario, ne croyez-vous pas?

M. Mercure: Je dois vous avouer que je ne connais pas très bien l'annexe I.

Mme Richler: Si vous le permettez, une partie de la réduction s'explique par le fait qu'il y a eu beaucoup plus de nouvelles institutions pour enfants et que des comités locaux ont été créés pour les installations de l'annexe II. La diminution du nombre de cas à l'intérieur de cette catégorie ne signifie pas nécessairement le transfert des personnes des institutions gouvernementales, c'est-à-dire la catégorie de l'annexe I, aux institutions de l'annexe II régies par les comités locaux.

M. Blenkarn: A Toronto, l'Institution de Lakeshore, par exemple, a été fermée. Un certain nombre de ses anciens patients se sont retrouvés sur la rue Queen, mais de façon générale les patients ont été réintégrés à la société au cours des trois ou quatre dernières années. Je me demande si vous avez les chiffres similaires pour le reste du pays, si vous approuvez l'effort qui est fait en Ontario actuellement et si vous pouvez nous donner des faits à partir desquels nous pourrions faire des recommandations touchant les institutions.

[Text]

Mr. Mercure: We get statistics from provincial associations. As you know, it is very difficult to have the exact figures that correspond from one province to the other since we have to rely on the way each province issue their statistics, but we are certainly interested in giving more information on that in the coming week or so if you want us to.

Mr. Blenkarn: I would very much appreciate it if you could find for us the numbers of people in institutions as you may have described them earlier—that is, institutions, we will say, that are more than the size of a large single family home—in each province, so that we would have some idea of how many there are. Secondly, what reductions have taken place over the past period of time, particularly reductions that have taken place since 1977 when the Established Programs Financing Act came in and it became more advantageous for provinces to move people into lower cost positions.

• 1215

Mr. Mercure: We will endeavour to do that.

Mr. Blenkarn: Thank you.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Mercure, pour votre présentation. C'est un très bon mémoire et nous vous en remercions. Ce sera certainement une contribution valable à l'occasion de nos délibérations pour la préparation de notre rapport.

M. Mercure: Nous vous remercions beaucoup et nous avons constaté à plusieurs reprises que les rencontres que nous avons avec les comités des Communes, ou avec différents groupes de fonctionnaires fédéraux sont toujours des rencontres très positives. Et nous vous remercions de votre attention.

Le président: Merci beaucoup. Je demanderais maintenant aux représentants de la Fédération québécoise Anti-Pauvreté de bien vouloir s'approcher de la table des témoins, s'il vous plaît.

M. Decheneaux, vous êtes le trésorier et M. Robert Tremblay, le président. Pourriez-vous présenter l'autre personne s'il vous plaît?

M. Robert Tremblay (président, Fédération québécoise anti-pauvreté): Voici M. Philias Poirier, à ma gauche; c'est un des directeurs de la Fédération.

Le président: J'aimerais premièrement nous excuser à cause du retard qui est presque d'une heure. Vous avez deviné que ce n'est pas entièrement de notre faute. Il n'est jamais possible de respecter les cédules ou les ordres du jour... Alors, je m'excuse si vous avez dû attendre à peu près au-delà d'une heure pour comparaître devant nous.

M. Tremblay: Vous êtes tout excusé monsieur le président, et messieurs les membres de la commission.

Nous les pauvres, on est habitué de crier dans le désert et je ne sais pas si c'est une répétition aujourd'hui, mais je demanderais surtout une attention spéciale parce que c'est une lourde responsabilité pour nous de venir ici tenter de représenter... c'est beaucoup dire, tenter de faire en sorte qu'on ne « maga-

[Translation]

M. Mercure: Nous obtenons nos données de nos associations provinciales. Comme vous le savez, il est très difficile d'avoir des chiffres comparables d'une province à l'autre puisque tout dépend de la façon dont les provinces établissent leurs données; nous pouvons cependant communiquer avec vous au cours de la semaine prochaine pour vous donner ces renseignements si vous le désirez.

M. Blenkarn: Je serais certainement intéressé à connaître le nombre de personnes internées dans des institutions comme celles que vous avez décrites plus tôt, c'est-à-dire les institutions plus grandes que les foyers d'accueil dont le nombre de membres serait comparable à celui d'une famille nombreuse, par exemple. Et j'aimerais avoir ces chiffres pour chaque province si c'était possible. Je voudrais également savoir s'il y a eu des réductions dans le nombre de personnes au cours des dernières années, surtout depuis 1977 alors que la Loi sur le financement des programmes établis a été adoptée et qu'il est devenu plus avantageux pour les provinces d'envoyer ces personnes dans des institutions coûtant moins cher.

M. Mercure: Nous tâcherons de le faire.

M. Blenkarn: Merci.

The Chairman: Thank you very much for your presentation, Mr. Mercure. It is an excellent brief, and we thank you for submitting it. It shall be a useful contribution in the preparation of our report.

Mr. Mercure: We thank you for inviting us, as we have noted often that such meetings with the committees of the House of Commons, or different groups of federal officials have always given positive results. Thank you for the attention you have given our brief.

The Chairman: Thank you. I would now ask the representatives of the Anti-Poverty Federation of Quebec to please come forward.

Mr. Decheneaux, I believe you are the treasurer and Mr. Robert Tremblay is the president of your federation. Could you introduce the other person accompanying please?

Mr. Robert Tremblay (President, Anti-Poverty Federation of Quebec): The gentleman on my left is Mr. Philias Poirier, a director of the board of the federation.

The Chairman: I must first apologize for the delay, which has now stretched to almost an hour. I am sure you have noted that we are not entirely to blame. It is not always possible to stick strictly to agendas... So I must apologize for having made you wait for more than an hour.

Mr. Tremblay: Mr. Chairman, you and the gentlemen of the task force are most certainly forgiven.

We, the poor, are used to talking to a brick wall, and I do not know if that will be the case today, but we would ask that you pay special attention to what we have to say since it is our responsibility is huge in trying to represent... that perhaps is a little strong... to see to it that the 30 per cent of our

[Texte]

nera» pas trop le 30 p. 100 de notre population qui sont obligés de vivre avec des revenus en dessous du seuil de la pauvreté.

Nous n'avons pas produit de mémoire, tout ce qu'on vous a donné c'est un document descriptif de ce qu'on fait au Québec. J'aimerais vous faire une courte description de ce que c'est que la Fédération québécoise Anti-Pauvreté.

Nous avons 16 régions au Québec, 15 régions géographiques et 1 ethnique. La région ethnique, on l'appelle «les citoyens plus», ce sont les métis et les Indiens sans statut du Québec qui n'ont ni de place avec les blancs, ni de place avec les Indiens. Ils sont 35,000 au Québec, répartis dans 67 localités et nous avons conservé la représentativité de ces personnes. La seizième région, vous ne l'avez pas dans le document, c'est les Îles-de-la-Madeleine où il y a des besoins spéciaux. Alors, on a un peu refondu notre affaire pour les accepter avec nous comme une régionale à part entière.

J'aimerais peut-être vous dire aussi que nos régionales sont autonomes. Chacune de ces régionales sont incorporées, elles sont autonomes dans tout ce qu'elles font. Nous luttons contre la pauvreté. Nous sommes complémentaires de tout ce qu'il se fait. Il y a très peu de choses qui se font. Nous ne voulons pas contrôler la pauvreté, elle est assez contrôlée comme ça! Nous ne sommes pas venus ici non plus pour que vous nous fassiez des membres. C'est pour cela qu'on est venu vous voir. C'est parce que nous, c'est une drôle d'association qu'on a. On ne veut pas avoir de nouveaux membres, on veut les perdre. On ne souhaite pas ça à n'importe qui d'être membre de l'organisation... ou de la Fédération québécoise Anti-Pauvreté. On voudrait qu'ils sortent et qu'ils soient membres d'un syndicat quelque part... et qu'ils travaillent, et qu'ils vivent mieux. Alors, on a eu des craintes que nos luttes fédérales-provinciales, encore une fois, se fassent avec la même sorte d'otages qu'on a l'habitude d'avoir, c'est-à-dire le pauvre. Il n'est pas capable de se défendre. Il a des défenseurs, mais ils sont petits. Il y en a même qui sont barbus! Alors, ils n'ont pas le choix... ils prennent ce qu'ils ont et ils font ce qu'ils peuvent avec les moyens qu'ils ont.

• 1220

J'aimerais vous dire que dans notre association, il n'y a pas d'organiseurs de pauvres, ce sont des pauvres, eux d'abord. Notre conseil d'administration est composé exclusivement de gens qui ont déjà été ou qui sont au Bien-être social. Cela veut dire que ce sont des gens qui ont déjà vécu le problème, et... les quelques chanceux qui s'en sont sortis, eh bien... on est bien conscient que c'est ensemble qu'on va s'en sortir. Puis il y a une chose que je peux vous dire, parce que j'ai travaillé avec eux depuis cinq, six ans cela fait douze ans que je travaille dans le milieu, je peux vous dire que ce sont des gens qui aiment leur pays, et qui aiment leur province et qui aiment leur patelin, leur village, et puis qu'ils veulent l'améliorer. Ce sont des gens qu'on doit écouter, parce qu'ils l'ont peut-être la réponse.

Maintenant, les moyens qu'on préconise pour se sortir de la pauvreté... comme je vous l'ai dit, on veut s'en sortir, c'est d'abord le travail, l'éducation et la santé. J'aurais dû dire la

[Traduction]

population which must live with incomes below the poverty line will not be too mistreated.

We have not prepared a brief, but have provided a document describing what we are doing in Quebec. First, I would like to give a brief description of the Anti-Poverty Federation of Quebec.

We have divided the province into 16 regions, 15 geographic regions and one ethnic region. The ethnic region is called "les citoyens plus" and consists of the Metis and non-status Indians of Quebec who fit neither with the whites nor with the Indians. There are some 35,000 Metis and non-status Indians spread across Quebec, in 67 different localities and we have tried to give these people fair representation in our federation. The 16th region, not described in the document, is the region of Îles-de-la-Madeleine which has some very special needs. So we have restructured the federation in order to accommodate them in a distinct region.

I should also point out that each region is autonomous. Each is incorporated in its own right, and remains independent as to its activities. We try to combat poverty. We truly to supplement everything else that is being done. There is very little that is being done. We do not want to control poverty, since it already seems sufficiently burdened! Nor did we come here to ask you to increase our membership. Indeed that is the basis for our coming here, because we have a very odd association. We do not want any new members, as a matter of fact we want to decrease our membership! We would not wish on anybody to become a member of the organization, that is the Fédération québécoise Anti-Pauvreté. We prefer that they abandon us and become members of the union somewhere... at least that they work, and that they lead a better life. We were afraid that the new federal-provincial battles would once again net the usual hostages, that is the poor. The poor cannot defend themselves. We have some advocates some defenders, but they are small potatoes. Some of them are bearded in fact! So the poor have no alternatives... they take what they can get and they make do with what they have.

I can tell you that in our association, we have no organizers of the poor, they are all poor to start with. Our board of directors is made up exclusively of people who have been and who are still on social welfare. So they are all people who have had the experience, and along with the few who were lucky enough to get out of it, we are all quite aware that we must work together if we are ever to rise out of our poverty. But having worked with them for five or six years now, and been involved for over 12 years, I can tell you that these people all love their country, their provinces, and their little village, and they would wish to improve things. They should be heard, since they may have the answer.

Now, as to the means in order to surmount our poverty—as I said earlier, we do want to escape poverty we must have work, education, and good health. Perhaps I should have

[Text]

santé en premier, parce que si tu n'a pas la santé, tu ne peux avoir ni l'un, ni l'autre.

Il y a aussi la situation du pauvre. Depuis dix ans, cela ne s'est pas amélioré, et pourtant on vient de finir les vaches grasses, les sept ans de vaches grasses-là, on vient de les finir. Puis le pauvre était plus pauvre à la fin des sept années qu'il s'était au commencement. Alors, ne venez pas nous dire que cela a à faire avec la situation économique de notre pays. Ce n'est pas vrai. On ne croit plus à ça, nous autres, les pauvres. On ne croit plus à cette affaire-là, parce que nous autres, on n'en a pas de statistiques, mais vous autres, vous en avez. Si on prend les vôtres, on voit qu'il n'y a aucune amélioration sur les 20 p. 100 qui vivent au niveau le plus bas dans notre société. La seule amélioration qu'il y a, c'est sur les 20 p. 100 d'en haut; eux autres, ils se sont améliorés en «maudit». Eux autres, ils ont passé de 12, 13, 14 p. 100 de plus dans les derniers 10 ans, mais ceux-là d'en bas, ils mangent encore, pas du «baloné», parce que vous venez de nous l'ôter, ... la société vient de nous l'ôter le «baloné». On ne l'a pas tout, c'est un «demi-baloné» qu'on a, et peut-être qu'avec les nouveaux arrangements fiscaux, ils ont le tour d'arranger ça, ils vont peut-être nous ôter le quart! Il va nous rester plus rien que le quart!

Alors, on a des vraies craintes, et venir ici, parler à des représentants du gouvernement fédéral, c'est encore plus loin de nous autres. On voudrait peut-être essayer de vous sensibiliser, parce que vous êtes loin de notre petit palet, aux Îles-de-la-Madeleine, ou en Gaspésie, ou au Lac-St-Jean. Ce n'est pas parce que vous êtes mauvais, mais vous ne pouvez pas sentir ce qu'on ressent.

On essaie de sensibiliser nos gouvernements municipaux, pour commencer, parce qu'ils sont plus proches de nous autres. Après ça, le gouvernement provincial, puis le gouvernement fédéral. Il faut être opportuniste pour travailler dans ce qu'on travaille, nous autres. Alors, on est quand même très contents, que vous nous ayez invités ou qu'on se soit mis «la tête sur la buche»; peut-être qu'on a fait notre petit bout là-dedans. On a demandé à être entendus. On est bien contents que vous nous ayez invités, puis on espère qu'on va en retirer quelque chose de la discussion qu'on va avoir ensemble.

• 1225

Maintenant, comme je vous le disais tout à l'heure, il y a des lois fédérales qui touchent vraiment la pauvreté. Ce n'est pas distribué également ... Ce n'est pas vrai ça; c'est vrai peut-être dans le cahier, dans le livre. Mais en pratique ce n'est pas vrai. On en a des preuves à tous les jours. L'an dernier on a fait une découverte à propos de la situation de nos anciens combattants au Québec. On a découvert que des gens qui sont allés nous défendre ... il y en a un gros pourcentage qui vivent avec des prestations de bien-être social, à 55 ans. Puis tout le monde pense que les anciens combattants sont bien corrects. Peut-être que dans le livre ils sont bien corrects, mais ils n'ont pas eu de service. C'est un peu pareil au Nouveau-Brunswick. Il y a des groupes-là qui ont fait la même chose. Alors, il faut faire bien attention de ... c'est entendu que c'est plus difficile pour un gouvernement qui est loin, loin, loin du peuple par

[Translation]

mentioned health first, because if one is not healthy, one can have neither of the other two.

We must also consider the situation of the poor. Over the past ten years, he has known no improvement of his situation and yet we have just gone through seven fat years. Yet the poor are poorer at the end of those seven years than before. Now, do not tell us that this is due to the economic situation of the country. That is not true. You won't get us to believe that anymore. We do not believe that because we do not have statistics to back it up, but you have. If we use your statistics, we find that there has been no improvement for the bottom 20 per cent of our society, the only improvement has been therefore the top 20 per cent, who have enjoyed a real improvement! They have been getting increases of 12, 13, 14 per cent more over the past ten years, while those at the bottom are still eating, not bologna, but you have just taken that away from us ... society has now taken away our baloney. Now, we only have half the sausage left, and perhaps through these new fiscal arrangements, it might turn out that they will even half of that! Then we will only have a quarter of what we had before!

So we are a little hesitant in speaking to representatives of the federal government here, since they are far distant authorities. What we would like to do is to make you more aware, since you are so far away from the situation in our neighbourhoods, in the Îles-de-la-Madeleine, in the Gaspé or in Lac-St-Jean. It is not that you are bad, just cannot feel what we feel.

We truly to familiarize our municipal governments to start with, since they are the closest to us. Then, comes the provincial government and then the federal government. We have to be very opportunistic to do the work that we do. So we are very glad that you invited us or that we indeed put our "head on the block"; perhaps we have made some small contribution. We asked to be heard. And we are very glad that you invited us, and we hope that there will be something to be learned from the discussion we will have together.

Now, as I said earlier, there is a federal legislation that deals directly with poverty. There are disparities ... it is not true that there are none; it may look all right in the books, in practice it is not true. We have proof of it every day. Last year, we found out something concerning our veterans in Quebec. We found that among those people who had defended us ... there was a large percentage who had to live on welfare at age 55. Everybody thinks that everything is all right with veterans! It may look good on the books but they are not being well served. The same thing is happening in New Brunswick. There are certain groups there who are suffering from the same problems. So, you will have to be very attentive to these problems ... of course we understand that it is more difficult for the government which is necessarily quite far from the people geographically, to be able to control everything, and to

[Texte]

obligations, parce qu'il est loin géographiquement, de faire en sorte que tout soit contrôlé comme il faut, et que l'argent voté pour la pauvreté aille exactement là. Arrêtons de dire qu'on n'a pas les moyens, ce n'est pas vrai ça; on n'a pas l'intention, c'est ça qu'on a.

Il nous manque *l'intention* dans un pays riche comme le nôtre d'éliminer la pauvreté. C'est tout ce qui nous manque! Si on pouvait mettre tout ce qu'on dépense en supposément lutte contre la pauvreté puis le donner aux pauvres, eh bien on réussirait certainement mieux et on est certains que tout ce qu'on préconise... vous allez voir dans nos objectifs à long terme qu'on préconise quelque chose... on ne fait pas que du «chialage», nous autres. On arrive avec des solutions. Mais il y a des luttes qu'on n'a pas les moyens de faire. La lutte fédérale-provinciale, nous autres, on vous laisse faire ça entre vous. Vous faites une bonne *job* avec ça! Les gens de René Lévesque puis vous autres là, vous êtes capables... c'est votre métier de faire ça. Comprenez-vous? Pourquoi va-t-on encore aller se mettre la tête entre l'écorce et l'arbre, ou la hache et la buche. Parce que nous, on n'est pas des spécialistes là-dedans. On est peut-être des spécialistes de la Vie. On n'a pas été à l'université de Laval, nous autres, on a été à l'université de Saint-Alexis dans le cas de Philias puis dans le cas de Léonce, c'est l'université de Drummondville, et moi c'est l'université de Causapscaal dans la Matapédia. C'est l'Université de la Vie! On a tous les trois, et tous les membres du conseil d'administration élevé une famille dans notre beau pays. Puis après un certain temps on a eu l'opportunité de le visiter... même de le voir d'en haut, en avion. On a trouvé que c'était un très beau pays, puis qu'il était très riche. On a trouvé que la part que nous et nos enfants avait eue de ces richesses-là, c'est pas trop brillant. Puis s'ils ne sont pas des révolutionnaires, c'est parce que c'est du «maudit bon monde». C'est certainement pas parce qu'on ne les a pas... qu'on les a choyés. Puis après ça, on va venir fendre des 10 c. en quatre pour ôter aux pauvres l'argent qu'on va tourner de bord et que l'on va donner à *Chrysler Corporation* pour faire encore des chars, C... ..! Ils en ont trop en entrepôt, B... ..! On les subventionne pour faire d'autres chars! Au lieu de nous donner de l'argent! Un enfant de dix ans aurait trouvé la réponse, lui. Mais on ne l'écoute pas, il est trop jeune. Pour la même maudite raison, on n'écoute pas le pauvre. Il n'a pas été à l'Université Laval, il est allé à celle de Drummondville, de Saint-Alexis, de Causapscaal, ou d'ailleurs. Mais il va peut-être venir un temps qu'on va être obligé de l'écouter. Ce temps s'en vient beaucoup, parce que les pauvres, comme je vous ai dit tantôt, ce ne sont pas des gens qui sont malins. Ils ont plus d'amour dans le cœur que d'autre chose parce que, s'ils n'avaient pas d'amour dans le cœur, je me demande pourquoi ils vivraient.

• 1230

Alors, ce sont des gens très humains. Cela semble peut-être des paroles qui, pour certaines personnes. Je sais que ça ne peut pas atteindre tout le monde, parce que ce n'est pas donné à tout le monde d'avoir l'intelligence de pouvoir comprendre des paroles humaines. On est assez habitué à jouer avec des chiffres, qu'on ne voit plus la dimension humaine de nos problèmes.

Aussi, je voulais vous dire aussi que la Fédération québécoise anti-pauvreté fait partie d'un organisme nationale qu'on

[Traduction]

make sure that the money which is destined for the poor goes to cure poverty. Let us stop saying that we have not got the means to do so, it is not true. It is the intention which is lacking true.

We just have not got the desire in a country as rich as ours to eliminate poverty. But that is all that we need is, the will! If we could direct everything we spend supposedly to fight against poverty, and give it to the poor, we would have much better results, and we are sure that everything that we recommend... you will see our long term objectives in the document... we are not here just to complain. We found some solutions. Unfortunately, there are some things that we have not got the means to do ourselves. Debate on issues between the federal and the provincial governments, we will leave up to you. You can do a good job of that! People like René Lévesque, and yourselves are quite capable... it is your business. Why should we again be the ham in the sandwich? You are the ones who are specialists. Perhaps we are specialists of survival. We did not attend Laval University, we went to Saint-Alexis University in the case of Philias here. In the case of Leonce, it was the University of Drummondville and in my case, it was the University of Causapscaal in the Matapédia. That is the University of Life! All three of us, as the all the members of our board, have raised a family in this beautiful country. After a while we had the occasion to visit it, even to see it from on high, from a plane. We thought it was a beautiful country, a very rich country. However, we did not find that the share that we and our children received of this wealth was very large. If they didn't turn into revolutionaries it's because they just "damned good people"! It is certainly not because they have been spoiled. And after all that, you try your damndest to take away money from the poor, and go out and give it to the Chrysler Corporation so they can build still yet more cars, God damn it! They already have too many in their warehouses! And yet we are subsidizing them to build more cars! Instead of giving us the money! Even a child of ten could find the answer. But of course we would not listen to him, he was too young. For the same damn reason, we will not listen to the poor. That is because he has not gone to Laval University, he went to the University of Drummondville or Saint-Alexis or Causapscaal or any other place. But there will come a time when the poor will have to be heard. That time is coming up fast, because the poor, as I said before, are not very clever. They have more love in their hearts than anything else, and if they did not have, I would wonder why they continue to live.

So they are very humane, the poor. That may sound like empty words for certain people... I know that we cannot reach everybody, because not everybody is intelligent enough to understand words from the heart. We are so used to playing with figures, that we have forgotten the human dimensions of our problems.

I also wanted to tell you that the Fédération québécoise anti-pauvreté is part of a national organization called the

[Text]

appelle l'Organisation nationale anti-pauvreté. Donc, j'ai eu l'honneur d'être élu, à la dernière assemblée générale, trésorier, qu'ils appellent cela, mais le trésor n'est pas gros. Mais, en tout cas, trésorier.

Cela m'a permis de revisiter... et cela nous permet de pouvoir faire des comparaisons, de faire des échanges avec d'autres provinces de notre beau pays, de jaser avec d'autres pauvres, leur demander où ça fait mal et où c'est mieux que chez nous.

On s'aperçoit que l'uniformité, ce n'est pas vrai cela. Quand on parle de la pauvreté, on vient toujours nous parler du Biafra. Arrêtez-moi donc ça! On en a des biafrais au Québec et au Canada, on en a une maudite «gang». Ce n'est plus de la pauvreté qu'on a, c'est de la misère. Parce que la première victime, quand on parlait des otages tantôt, de l'inflation c'est le pauvre. Regardez, bien mieux que ça, prenez le bœuf, par exemple. Prenez le prix du steak haché. De combien a-t-il remonté depuis cinq ans? Comparez cela au pourcentage d'augmentation du T-Bone, vous allez voir la maudite différence. Ça doit être la même raison qui explique que chez Steinberg, dans un quartier pauvre, tu paies une can de pois, la même sorte, plus cher de 7¢ ou 8¢ que dans Westmount. Pourquoi? C'est parce que il y a plus de riches, j'imagine, puis je ne sais pas pourquoi, mais c'est certainement pas parce que le pauvre a plus les moyens de payer.

Alors, je pense qu'il est temps-là qu'on se réveille à ce fait-là. Loin de moi la pensée que je vais venir ici pour vous dire que cela pourrait être dangereux. Je pense que je devrais vous le dire parce que nous, les supposés leaders, on peut les tenir, mais pas quand ils ont faim. On peut les empêcher d'aller chercher des mag wheels pour leur Cadillac, parce qu'ils n'ont pas de Cadillac. Ils n'ont donc pas besoin de mag wheels. J'espère que vous ne savez pas ce que c'est, le vendredi soir, quand ils regardent un programme de télévision et qu'il y a la publicité Saint-Hubert Bar-B-Q et tu entends deux ou trois de tes petits enfants, qui ont juste mangé du macaroni, pas de viande dedans, pour souper, dire: «J'ai faim». Cela, ça se vit par des parents. Il y en a encore de nos bons parents canadiens, il y en a encore, des québécois, il y en a en masse, toujours. Il y en a au Canada aussi, j'en connais, beaucoup, beaucoup, qui ont encore le cœur d'élever leurs enfants comme il le faut. Dans nos luttes pour... pour les affaires fiscales, il va falloir faire bien attention de les changer. Encore une fois, le pauvre qui ne peut pas se défendre contre la langue, ou n'importe quoi d'autre chose là... L'affaire de négocier avec les provinces: «On va donner une chance à une telle affaire, on va vous donner... les services sociaux, les lois sociales, pour avoir le droit de ne pas parler français ou de parler français». Je te dis que pauvre en français ou bien pauvre en anglais, il n'y a pas grande différence, c'est pauvre pareil! Quand t'as faim, t'as faim! Et il y a une maudite marge entre se promener dans le bois et ne pas avoir le droit de manger, et se promener sur la rue Ste-Catherine et ne pas avoir le droit de manger.

• 1235

Je te dis que tu as faim mauditemment plus vite! Moi, je serais prêt à prendre une gageure avec n'importe qui de vous autres.

[Translation]

National Organization against Poverty. At the last general meeting, I was privileged to be elected treasurer, as they say, even though there is very little in the treasury. Well, in any case, I am the treasurer.

That allowed me to travel, and allowed me to make comparisons through exchanges with other provinces of our beautiful country and I had the chance to talk with other poor people and ask them where they hurt, and if it was better there than it was here.

Note that equality does not exist. When we speak of poverty, we always speak of Biafra. We should stop that! We have our own Biafrans in Canada, and a great number of them. It has gone beyond poverty, we are in sheer misery. And the first victim of inflation, in fact we were talking about hostages earlier, is the poor. Let us go further and take beef, for instance. Look at the price of hamburger steak. How much has it increased over the last five years? And compare that with the percentage in the increase of T-bone steaks, and you really see a real difference. That is probably why at Steinberg's in a poor neighbourhood you pay for the same can of peas, perhaps 7 cents or 8 cents more than you would in Westmount. Why? Probably because there are more rich people in Westmount, although I do not really know why, but it is certainly not because the poor are better able to pay.

I think it is time that we awakened to this fact. Far from me to suggest that this might be dangerous. However, I should tell you that we, supposedly the leaders, can control our poor, but we cannot do so when they are hungry. We can stop them from buying magwheels for their Cadillacs, because they do not have any Cadillacs. They do not need magwheels. I hope you have never had to live through a Friday night, when you are looking at a TV program, and you see the commercial for Saint-Hubert Bar-B-Q, and you hear two or three of the smaller kids, who have just had macaroni without any meat for their supper say that they are hungry. However, some parents have to live through that. There are still some good Canadian parents, good Quebecers, there are all kinds, there will always be. I know many, many good parents here in Canada also who still have tried to raise their children correctly. So in the negotiations over fiscal arrangements, we should take care to modify them correctly. Once again, it is the poor who cannot defend themselves on language issues or anything else. When it comes to negotiating with the provinces: We are told we will give you such and such social services, social legislation to have the right to speak French or not to speak French. While whether you are poor in French, or poor in English, it does not make a great deal of difference, you are still poor! When you are hungry you are hungry! There is a great deal of difference between being able to walk in the woods, and having the right to eat, or to walk on St. Catherine Street, or having the right to eat.

I can assure you, you get hungry much faster. I will walk in the bush with you for as long as you can, but when you walk

[Texte]

Moi, je vais marcher dans le bois le même nombre d'heures que vous autres, mais vous allez marcher sur la rue Ste-Catherine, sans avoir le droit ni de boire ni de manger. Vous allez voir que vous ne marcherez pas longtemps! C'est ça la différence entre être pauvre dans un pays archi-riche comme le nôtre, et être pauvre au Biafra. C'est cela la différence. On a même inventé une boîte pour leur rentrer la richesse dans la maison en boîte. On appelle cela la télévision. Ils l'ont même en couleurs, aujourd'hui. Et ils l'a rentrent en couleurs dans la maison des pauvres. Savez-vous comment ils font? Ils lui prêtent pour un mois. Imaginez-vous le gars, le vendeur de télévision, j'ai vu cela moi! Le vendeur de télévision va lui dire: «Tu as dix enfants, je vais te prêter une belle télévision neuve pour un mois. Je ne te charge pas une cenne, je te la prête pour un mois». Imaginez-vous le beau petit maudit mess quand il revient pour la chercher. Ça pleure et ça crie: «Papa, il faudrait la garder». Là, il lui dit: «Ton allocation familiale, on va t'arranger cela». Il lui fait signer un billet, il passe son billet à la banque et il est payé pour sa télévision. Le pauvre maudit reste avec des paiements. Le gars du bien-être social, puis mois aussi, et peut-être vous autres. Vous allez là et vous dites: «Il est fou ce maudit-là, il n'a pas de quoi manger, pourtant il a une télévision en couleurs. Tu vois les pauvres comment ils sont. Y sont-tu innocents un peu». Vous ne savez pas cette histoire-là. Pourtant, il y a toute sorte de patentes de même.

Pourquoi les pauvres boivent-ils du coke au lieu de boire du lait? Calculez-le chez vous. Prenez les onces de coke que vous pouvez avoir, ou de pepsi ou de toutes ces affaires-là, puis prenez les onces de lait. Vous allez voir que ça coûte à peu près le tiers et ça calme un enfant aussi bien qu'un verre de lait. Ce n'est pas bon pour la santé, mais que veux-tu? Quand tu est obligé!

Moi, c'est un peu ce que j'avais à vous dire, puis j'aimerais à ce qu'on puisse se comprendre comme il faut, afin que vous soyez les gardiens au moins des droits acquis pour ne pas que ça fasse encore plus mal aux pauvres que ça fait mal dans le moment. Je vous remercie, monsieur le président, ainsi que les membres du comité.

• 1240

Le président: Merci beaucoup, monsieur Tremblay. Vous parliez tantôt de gouvernement qui était loin. Vous ne parlez pas nécessairement au gouvernement, ici. Les députés doivent se rendre dans leur comté assez souvent et, dans plusieurs cas, dans mon cas, il faut que je fasse affaire avec des pauvres, que je les rencontre régulièrement. Une grande partie de la population que je représente, dans le nord-est du Nouveau-Brunswick, pas loin de Causapscal, est pauvre. Alors, vous parlez à des gens qui, forcément, lors de leur travail, souvent viennent en contact avec des gens qui sont défavorisés. Parce que c'est surtout ceux-là qui ont besoin parfois d'interventions quelconques parce qu'un service gouvernemental ne leur a pas livré le service qu'il devait leur livrer.

Il y a une chose que je note dans votre intervention, surtout à la fin, et que je partage avec vous. Finalement, le problème de la pauvreté n'est pas seulement un problème d'argent, c'est un problème humain. Je suis content de voir des groupes comme le vôtre s'organisent, parce que je pense que c'est sain,

[Traduction]

down St. Catherine Street, without the right to eat or to drink, you will see that you will not walk very long! That is the difference between being poor in a country as rich as ours, and being poor in Biafra. There lies the difference. We have even invented a boob tube to insinuate that wealth into the house. It is called television. It even comes in technicolor today. And it insinuates that wealth into the house of poor people. You know how they manage that? They lend it to the poor for a month. Just imagine the television salesman, because I have seen it! That salesman will say to the poor: "You have got 10 children, I will lend you a nice brand new television for a month. I will not charge you a cent, I will just lend it to you for a month." Imagine the God damn mess when he comes back to get it. Everybody is crying, "Daddy we want to keep it." And the salesman says to the father, "Use your family allowance, we will fix it up." Then he makes him sign a promissory note, which he takes to the bank and then the salesman, of course, is paid for his TV. But it is the poor that is stuck then with the payments. And then the social welfare worker, or myself, or you will go in there, and say: "That guy is crazy, he has nothing to eat, yet he has a colour television. You see how they are the poor. Are they not naive?" You have never heard that story? Well there are all kinds of such gimmicks.

Why do the poor drink coke instead of milk? Well just make the calculation. Figure out the price of coke or pepsi or any other soft drink per ounce, and then compare it with the price of milk per ounce. You will see that it costs about one-third of what milk might cost, and it soothes the kid just as much as a glass of milk. It may not be good for the health, but what the hell when you have to!

Well that is what I had to say, and I hope that we will understand each other, so that you will be the true guardians of our rights, so that the poor will not suffer any more than they are suffering now. Thank you very much, Mr. Chairman, and members of the committee.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Tremblay. You said earlier that the government was quite remote from the people. I hope you were not speaking of the government here. The members go into their ridings quite often, and in many cases, at least in my case, I have to deal with the poor and I meet them regularly. A good part of the population I represent, in the north eastern New Brunswick, not far from Causapscal are poor. So you are talking here to people who in their work, are often in contact with the underprivileged. Indeed, they are often the ones for whom interventions to the government are necessary, because they have not been provided the service they are entitled to.

I did note one point with which I agree towards the end of your statement. That is that the problem of poverty is not just a matter of money, it is a human problem. I am most happy to see that groups such as yours have been organized, because I believe that is a healthy sign in a democracy, that people

[Text]

pour la démocratie, que des gens s'organisent pour défendre leurs droits et les expriment aussi bien que vous les exprimez.

J'aimerais vous poser une question. Ici on a affaire avec... c'est vrai que ce sont des mots qui ont l'air compliqué... les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Je vais vous simplifier cela pour vous dire ce que cela veut dire. C'est un système qui permet au gouvernement fédéral de transférer de l'argent aux provinces pour faire des choses qui, normalement, sont la responsabilité de la province. Mais parce que le Parlement fédéral qui représentait tout le pays voulait faire certaines choses dans ce domaine-là, comme l'assurance santé, l'assurance hospitalisation, l'éducation universitaire, l'éducation postsecondaire, la seule manière de faire cela, c'était d'avoir une entente parce que le gouvernement fédéral pouvait transférer de l'argent aux provinces mais il ne pouvait pas agir directement. Alors, c'est pour cela qu'on a ces accords compliqués-là entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Mais qu'est-ce que vous feriez si vous étiez à notre place et que vous étiez devant une situation où les revenus des gouvernements diminuaient, même si, comme vous dites, le pays est riche et qu'il reste encore beaucoup de capacité dans le pays pour produire et pour faire plus d'argent, et que vous aviez un choix à faire? Préférez-vous que le gouvernement fédéral se serve de son pouvoir de dépenser pour donner de l'argent directement aux individus, encore plus, comme par exemple le crédit d'impôt aux enfants, les allocations familiales ou les pensions de vieillesse. Ainsi, l'année dernière, on a augmenté le supplément de revenu des pensions de vieillesse. Préférez-vous à l'avenir voir le gouvernement fédéral accentuer son action dans ce domaine-là ou préférez-vous plutôt le voir donner une plus grande part de ces sommes aux provinces pour financer l'assurance-santé, l'assurance-hospitalisation, les services sociaux et tout cela? Vous comprenez la différence entre les deux? Qu'est-ce qui serait votre préférence à vous, pour l'avenir? Préférez-vous qu'on aide plus les individus? Par exemple, l'idée a été avancée d'agrandir ou de prolonger le concept du crédit d'impôt enfants pour en arriver à ce qu'on appelle en anglais un negative income tax, un impôt négatif. C'est qu'on aurait un crédit d'impôt pour tout le monde. Mais cela, ça coûte plus d'argent. Si vous aviez le choix, préférez-vous qu'on remette plus d'argent aux provinces pour les services sociaux en général, ou qu'on donne plus d'argent aux individus?

M. Tremblay: Comme j'ai essayé de vous l'expliquer tout à l'heure, les gouvernements provinciaux sont plus près. Je comprends qu'on a dans nos comtés des députés fédéraux, mais je veux dire que c'est plus près de la population si c'est un gouvernement municipal. C'est lui qui est le plus proche. C'est pour cela que j'ai parlé du gouvernement municipal, pour vous expliquer un peu plus que le gouvernement municipal, s'il n'est pas au courant qu'il y a des pauvres dans ses paroisses, il y a de quoi qui ne va pas! Il a réellement les yeux fermés. Je crois que d'abord que cela touche... Vous disiez tout à l'heure que vous aviez des coupures... pas des coupures mais du financement en moins. Si vous regardez à la page 14 du document que je vous ai donné, vous avez la réponse. On a du bien-être social

[Translation]

should organize to defend their rights, and express them as well as you have done here.

I would like to ask you a question. In this committee we deal... it is true that the words make it sound complicated, with fiscal arrangements between the federal government and the provinces. I would just like to explain what that means in simple terms. It is a system whereby the federal government transfers money to the provinces so that they may do things which normally are the responsibility of the provinces. But because the federal Parliament, which represents the whole country, wanted to initiate certain measures in these areas, such as health insurance, hospitalization insurance, university education and post-secondary education there was but one way to do it, and it was through an agreement whereby the federal government would transfer money to the provinces, since the federal government could not set up these programs directly. And that is why we need these complicated agreements between the federal government and the provinces.

But what would you do if you were in our place, and you were faced with the situation where the revenues of the government are decreasing, even if as you say, the country is wealthy, and there is still lots of room for the country to produce more, and to make more money, what would you do if you had the choice? Would you prefer that the federal government go further in its power of expenditure to give money directly to the individuals, for example, through the child tax credit, the family allowances, old age pension? For instance, last year, we increased the guaranteed income supplement for the old age pensioners. Would you prefer that in the future, the federal government increase its measures in this area, or would you prefer that it provide a greater part of the moneys that go to the provinces, to finance health insurance, hospitalization insurance, or social services and all those programs? Do you understand the difference between the two? What would you prefer in the future? Would you prefer that we help the individual more? For instance, it was proposed to extend the concept of the child tax credit, to the point where it becomes negative income tax. In that way everyone would get a tax credit. Well, of course, that would cost more money. If you had the choice, would you prefer that we give more money to the provinces for their social services in general, or that we give more money directly to the individuals?

Mr. Tremblay: As I explained earlier, provincial governments are closer to the people. I realize of course that we have federal members of Parliament in our countries, but it is the municipal government which is closest to the population. That is why I spoke earlier of the municipal governments, to try to make you understand that if the municipal governments are not aware that there are poor within their jurisdiction, there is something drastically wrong! Such a government would have to be blind. You were saying earlier that you had budgetary restraints, well not cuts but at least less revenues for financing. If you look on page 14 of the document that I have handed you, you have the answer. There are welfare measures which are hidden under the guise of tax exemptions. Perhaps that is

[Texte]

caché qu'on appelle les exemptions d'impôt. Cela serait la place où le gouvernement devrait aller chercher le supplément d'argent qu'il n'a pas à l'heure actuelle.

Le président: Si on avait tout l'argent du monde, pensez-vous que ce serait mieux d'après vous, en termes de combattre la pauvreté, de se servir du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, qu'on en ait beaucoup ou pas beaucoup d'argent, pour donner plus d'argent aux individus au Canada pour les aider? Par exemple, il y a les crédits d'impôts enfants, ou des choses comme ça, qu'on donnerait encore plus. Préférez-vous plutôt qu'on donne plus d'argent aux provinces pour financer les services sociaux parce que le fédéral ne peut pas financer les services sociaux?

• 1245

M. Tremblay: Franchement, je crois que les provinces sont dans une meilleure situation pour aider les pauvres que vous ne l'êtes là-bas.

Ça ne veut pas dire, si on a un crédit d'impôt enfants qu'on va atteindre les pauvres. Ce n'est pas vrai, ça. Ce n'est pas nécessairement vrai. Si on dit qu'on va donner tant de millions pour le crédit d'impôt enfants, il va y avoir des pauvres qui n'ont pas d'enfants et qui vont rester pauvres pareil, tu comprends?

Le président: On pourrait agrandir ça. Comme je vous l'ai dit tantôt, il y a des gens qui prétendent qu'on pourrait...

M. Tremblay: Ecoutez, si vous voulez en venir à ça, j'aimerais vous parler du supplément de revenu ou du revenu garanti universel. Ah là! si vous en avez l'intention, faites ça le plus vite possible, et je vous garantis une réélection à la prochaine... à vie!

Le président: Comme ça, vous répondrez à ma question en disant que le gouvernement fédéral devrait s'en aller vers un système...

M. Tremblay: De revenu garanti.

Le président: Oui. J'aurais pu me servir de ce mot-là, mais il y a des gens qui prétendent qu'on pourrait faire ça par l'entremise du système d'impôt, de donner des crédits d'impôt aux gens.

M. Tremblay: C'est ça.

Le président: Alors vous préféreriez, vous, de l'action fédérale plus directe comme cela.

M. Tremblay: Non, non, non. Je n'ai pas dit que ça pourrait venir du fédéral. Mais il y a des tentatives, dans certaines provinces du Canada, de se rapprocher du revenu garanti. Je crois que c'est le rôle du fédéral de les appuyer. Tu comprends? Et de mettre de l'argent là-dedans. Parce que peut-être qu'eux autres, ils l'ont, la réponse. Ils sont peut-être proches de cela.

Le président: Cela ne fait pas de différence de quelle couleur est le chèque et d'où vient le chèque.

M. Tremblay: Non.

Le président: Mais je veux dire, c'est que c'est vrai que certaines provinces sont proches philosophiquement du revenu

[Traduction]

where the federal government should find the extra money that it does not have at the moment.

The Chairman: Well if we had all the money necessary, do you think, in the fight against poverty, that it would be better spent by the federal government, whether we have a lot of money or not, in order to give more money to the individuals in Canada? For instance, there are child tax credits or similar benefits which would be provided in greater numbers. Do you feel that it is preferable that the provinces receive more money to finance social services—because the federal government cannot finance social services?

Mr. Tremblay: In all honesty, I believe the provinces are in a better position to help the poor than you are.

This does not mean that if a child tax credit is provided, it will necessarily affect the poor. That simply is not true. At least, it is not necessarily true. If so many million dollars are to be provided for the child tax credit, some poor people who have no children will remain poor all the same, you see.

The Chairman: It would be possible to do it on a larger scale. As I told you earlier, some people maintain that it would be possible...

Mr. Tremblay: Listen, if you wish to bring that matter up, I would like to talk about the income supplement or universal guaranteed income. Now there! If you intend to go ahead with something like that, do it as soon as possible and I guarantee your re-election the next time around!

The Chairman: So, you have answered my question by saying that the federal government should be moving towards a system...

Mr. Tremblay: A guaranteed income system.

The Chairman: Yes. I could have used that word, but there are some who maintain that this could be accomplished through the taxation system by giving tax credits to people.

Mr. Tremblay: Yes, that is right.

The Chairman: So you yourself would prefer to see the federal government take more direct action.

Mr. Tremblay: No, no. I did not say that this could be federal action. But in certain provinces of Canada, attempts are being made to achieve something close to guaranteed income. I believe that the federal government's role is to support such attempts, you see, and to provide some sort of financial assistance. Perhaps they have the answer. They may be close to achieving this.

The Chairman: It makes no difference what colour the cheque is or where it comes from.

Mr. Tremblay: No.

The Chairman: What I mean is that while some provinces are philosophically close to achieving a guaranteed minimum

[Text]

minimum garanti, mais au niveau fédéral, je pense que ce serait beaucoup plus simple, en termes de prise de décision politique, si le parlement fédéral décidait qu'il doit avoir un revenu minimum garanti à travers le pays par un système de crédits d'impôt, au lieu de passer par un autre système d'accords fiscaux et de négocier ça avec toutes les provinces. Parce que toutes les provinces ne sont pas d'accord! Nous autres, on ne peut pas faire une entente avec seulement une province, on doit le faire avec tout le monde, toutes les provinces . . .

M. Tremblay: Cela fait longtemps qu'on parle de ça, nous autres, à l'organisation nationale, que c'est un des moyens de combattre la pauvreté. Je ne sais pas, peut-être que le journaliste s'est fourvoyé quand il a écrit cela, mais j'ai vu ça, je pense, ça ne fait pas longtemps, il y a un an ou deux, concernant une de vos réunions, je pense, à Winnipeg ou quelque chose comme ça?

Le président: Au congrès libéral.

M. Tremblay: Je sais que c'est vous qui aviez fait cette suggestion-là. Il me semble que cela avait été adopté à votre assemblée du Parti libéral, l'institution la plus vite possible d'un revenu garanti universel. Je ne sais pas si vous aviez dit «universel», mais vous devriez vous rendre là! Parce que vous savez la différence entre universalité et la sélection. Parce qu'on en fait encore un stigmat. Je pense que même les Québécois n'auraient aucune réticence à porter un écusson canadien, dans le fond, si ça voulait dire ça.

Le président: Si vous étiez à notre place, vous, vous seriez susceptible de vous servir plutôt des ressources que le gouvernement fédéral a pour l'établissement d'un revenu minimum garanti versé directement aux individus, au lieu de mettre plus d'argent à payer entièrement les services sociaux par l'entremise des provinces. Vous mettriez la priorité là. Vous pensez que c'est ça qui est le meilleur moyen pour combattre la pauvreté? Moi, je suis d'accord avec vous, je ne suis pas en train d'argumenter, là. Je veux juste savoir ce que vous vous pensez.

M. Tremblay: Bien, comme vous l'avez dit tantôt, vous avez parlé de la couleur du chèque, n'est-ce pas?

Le président: Oui.

M. Tremblay: Nous autres, on est dans la même ligne que vous. On est obligé! On ne rentre pas dans cette bataille-là, on ne peut pas! Si on a une piastre qui vient du fédéral, puis 4 piastres qui viennent du provincial, ou vice-versa, on a 5 piastres. C'est ça que ça veut dire pour nous autres. On a un baloney, ou un demi-baloney, ou la moitié d'une tranche!

• 1250

Le président: D'autres questions? Monsieur Herbert.

M. Herbert: Oui. Monsieur Tremblay, j'aurais une question supplémentaire. Je regarde la liste des programmes et sept programmes pour aider les pauvres sont inscrits ici. J'ai beaucoup de sympathie moi-même, parce que je me souviens très bien des années de pauvreté. J'ai été élevé pendant les années 1929, 1930, 1931 dans la vraie pauvreté et il n'y avait aucun

[Translation]

income, I believe it would be much simpler, in terms of political decision-making, if the federal Parliament were to decide that there would be a guaranteed minimum income throughout the country by means of a tax credit system, rather than attempting to do this through another system of fiscal agreements and negotiating the terms with all the provinces. Because all the provinces do not agree! We cannot make an agreement with only one province, we must do so with everyone—all the provinces . . .

Mr. Tremblay: We have been discussing this for a long time at the national organization, saying that this is one of the means of fighting poverty. I am not sure whether the journalist was on the wrong track when he wrote this, but it seems to me that I saw something about this not long ago—perhaps a year or two ago—with respect to one of your meetings, or something of the sort, held in Winnipeg, I believe?

The Chairman: At the Liberal congress.

Mr. Tremblay: I know that you are the one who made that particular suggestion. It seems to me that it was adopted at your Liberal party assembly—that is, the establishment of a universal guaranteed income as quickly as possible. I am not sure whether or not you qualified it as “universal”, but that is indeed what it should be! Because you know the difference between universality and selection; for many, there is still a stigma attached to this whole question. In the end, I believe that even Quebecers would not think twice about wearing the Canadian emblem if it meant receiving that sort of benefit.

The Chairman: If you were in our position, then, you would be likely to put the federal government's resources towards the establishment of a guaranteed minimum income which would be directly payable to individuals, rather than earmarking more funds in order to bear completely the costs of social services to the provinces. You would establish your priorities in this way. Do you feel that is the best way of fighting poverty? I myself agree with you—I am not trying to give you an argument here. I only wish to discover what you think.

Mr. Tremblay: Well, as you said earlier—you mentioned the colour of the cheque, did you not?

The Chairman: Yes.

Mr. Tremblay: Well, we think along the same lines as you do. We must! We are not going to get caught up in that battle, we cannot! If we have one dollar that comes from the federal government, and four which come from the provincial government, or vice versa, we have \$5 in all. That is the way we look at it. We have either one baloney, or a half of a baloney, or only half a slice!

The Chairman: Are there any further questions? Mr. Herbert.

Mr. Herbert: Yes. I have another question for Mr. Tremblay. I am looking at the list of programs and seven programs to aid the poor are listed here. I myself have a great deal of sympathy for the poor, because I remember very well my own years of poverty. I was brought up during the period from 1929 to 1931 in true poverty and, one thing is for sure, there

[Texte]

programme comme aujourd'hui, c'est certain. Je regarde parmi tous ces programmes, crédit d'impôt aux enfants, un peu plus per capita aux gens du Québec, supplément de pension de vieillesse, encore plus aux gens de Québec, allocations aux épouses des pensionnés; encore, parce qu'il y a plus d'épouses pauvres dans la province de Québec, on paie plus; partage 50-50 des subventions de baux pour les personnes à revenu modique; encore on donne plus au Québec. Il en est de même pour l'assurance-chômage, parce qu'il y a beaucoup plus de chômeurs dans la province de Québec.

Je regarde tout cela, sans critiquer parce que c'est nécessaire, parce qu'il y a plus de pauvres. Je regarde aussi le Régime d'assistance publique du Canada pour lequel on a dépensé cette année 2,295 millions de dollars au total. On dépense 38 p. 100 pour les gens du Québec sur un total de 872 millions de dollars.

Toutes ces sommes énormes viennent du fédéral. Comme M. Breau, notre président, je vous pose la question suivante, car il faut trouver une solution. Est-ce que vraiment on peut changer ces programmes? Parce que lorsqu'on pense à dépenser plus d'argent avec un déficit de 14 milliards de dollars, c'est une grosse affaire. Peut-être ne pensez-vous pas de cette façon, mais, néanmoins, moi, je préfère garder les programmes qui existent. Peut-être qu'il vaudrait mieux changer ces programmes, réarranger l'allocation des fonds pour s'assurer qu'on essaie de mettre l'argent là où on en a besoin, dans la poche des pauvres. Vous avez très bien parlé de la nécessité de faire des choses, mais nous, les membres du Comité, que devrions-nous faire, dans quelle direction?

M. Breau a suggéré un revenu garanti que j'appuie fortement, mais franchement, tous les partis politiques, à gauche, à droite et au milieu, pensent que c'est mieux d'avoir un système universel; cependant, il en coûte très cher de donner les mêmes piastres à toutes les personnes, aux millionnaires et aux pauvres en même temps. Je me demande dans quel sens on peut redistribuer les piastres disponibles.

M. Tremblay: A mon avis, là, on en a assez. D'abord, la description que vous nous faites, cela veut dire qu'au Québec, il y a bien des pauvres. Cela, je le savais; c'est bien de valeur qu'on ait beaucoup de gens qui ont à vivre avec un revenu en bas du seuil de la pauvreté.

Je vous réfère encore une fois au document que l'on vous a donné à la page 14. Ce ne sont pas des choses que l'on peut prendre individuellement. Le revenu garanti tout seul, cela ne serait pas bon; là cela coûterait cher. Mais le revenu garanti accompagné d'une révision de notre système de taxation coûterait peut-être pas mal moins cher qu'on pense.

Cela veut dire que celui qui n'en a pas besoin le recevrait quand même, mais on lui enlèverait une somme pour son impôt toutes les semaines ou à tous les... Au lieu de recevoir un chèque de \$200, on va mettre un nombre, \$200 par semaine, eh bien il en recevait \$100 du gouvernement puis \$100 de son employeur; ensuite, il donnerait \$100 en impôt. Il a exactement le même argent, mais seulement, le gouvernement fédé-

[Traduction]

were no such program then. Looking at all these programs, I see that there is the child tax credit program, where more per capita is provided to the people of Quebec, the old age security supplement, where, again, more is provided to the people of Quebec, the spouses' allowance for pensioners' wives where, once again, more is paid to the province of Quebec because there is a greater number of poor spouses there, and the 50-50 sharing of lease subsidies for people of modest income where the Province of Quebec also receives more. The same applies to unemployment insurance, because there are a lot more unemployed people in the Province of Quebec.

I am considering all this, not just for the sake of criticizing, but because there are more poor people there. I am also looking at the Canada Assistance Plan for which a total of \$2,295 million was spent this year. Out of a total of \$872 million, 38 per cent of funding went to the people of Quebec.

All these enormous sums of money come from the federal government. Like Mr. Breau, our Chairman, I would like to ask you the following question, as we must find a solution. Can we really change these programs? When one thinks of spending more public funds with a deficit of \$14 billion, it is a significant matter. Perhaps you do not agree with me here, but I, for one, feel it would be preferable to maintain already existing programs. It might be better to change these programs or rearrange the allocation of funds in order to ensure that every possible attempt is made to send money where it is most urgently needed and to put it in the pockets of the poor. You very aptly emphasized the need to do something, but what are we, the members of the Committee, to do; what direction should we be heading in?

Mr. Breau suggested a guaranteed income which I support wholeheartedly, but the problem is that all the political parties, on the left, the right and in the middle, feel that it would be better to have a universal system; however, it would cost a great deal of money to give the same to everybody, in other words, to both millionaires and the poor at the same time. I am wondering how we can go about redistributing available dollars.

Mr. Tremblay: In my view, we have enough. First of all, the description you gave us proves that there are a great many poor in Quebec. That is something which I was already aware of; but it is truly a shame that there are so many people who must live with an income which is below the poverty line.

I would like to refer you once again to page 14 of the document which was distributed to you. These things cannot be taken individually. Implemented alone, guaranteed income would not be a good thing; it would really be an expensive measure. But if it were accompanied by a revision of our tax system, it would perhaps cost a lot less than people think.

What this means is that someone who did not need it would receive it all the same, but a certain amount would be deducted for income tax every week or every... in other words, rather than receiving a cheque for \$200—we will just use an arbitrary figure of \$200 per week—he would receive \$100 from the government and \$100 from his employers; he would then have to pay \$100 in tax. He has exactly the same amount

[Text]

ral ou le gouvernement a \$100 tous les mois qu'il lui a envoyés. Il a perçu \$100 et cela ne lui a rien coûté pour l'universalité des programmes.

• 1255

C'est la même chose pour l'allocation familiale. C'est la seule chose que l'on a d'universelle au Canada. C'est drôle que la femme de Trudeau ou la femme de n'importe qui touche son chèque d'allocation sans aucune honte.

M. Herbert: Ma femme aussi.

M. Tremblay: Votre femme aussi et la mienne aussi. Mais quand on arrive avec un chèque d'assurance-chômage, on commence à se cacher quand on va à la banque pour le toucher, parce que personne ne se vante d'être pauvre. On a tous notre fierté personnelle. Puis il y a un chèque qu'on ne touche jamais à la banque quand il y a du monde derrière nous, c'est le chèque de bien-être social. Mes amis, cela ne se touche pas dans une banque! Quand cela se touche, je te dis que tu regardes derrière pour voir qui est là, parce que tu as honte de toucher cela.

Alors, c'est parce que ce n'est pas universel. Ce sont deux chèques qui viennent du même endroit, ils sont de la même couleur, pas tout à fait, mais c'est le même argent que tu retires. C'est pour cela que nous croyons à l'universalité. Si c'est une province qui le fait universellement avant, je pense qu'il appartient au gouvernement fédéral d'encourager cette province-là. Je pense que vous pourriez faire cet effort-là, même si c'était le gouvernement de René Lévesque qui disait un bon matin... Je ne crois pas, parce que je ne suis pas tombé sur la tête ce matin, mais ce n'est pas Lévesque-Tsé-Toung, c'est Lévesque tout court. Alors, pensez-vous que demain matin, vous appuieriez n'importe quel gouvernement provincial qui établirait un revenu garanti universel pour tous ses commettants?

M. Herbert: Pas universel, revenu garanti.

M. Tremblay: Oui, revenu garanti universel.

Le président: Mais seulement à ceux qui en ont besoin.

M. Tremblay: On va faire encore des élections?

Le président: Vous ne voulez pas donner cela à tous les riches aussi?

M. Tremblay: Oui, oui.

Le président: Oui?

M. Tremblay: Même chose que l'allocation familiale. C'est exactement la même chose.

Le président: Vous l'enlèveriez sur l'impôt; alors c'est un système de crédit d'impôt négatif.

M. Tremblay: C'est cela.

Le président: *Negative income tax.*

M. Tremblay: Oui, on l'appelle comme cela. Vous le dites, vous autres. Vous savez les mots pour dire cela.

Le président: Vous aussi. Vous savez les mots, vous aussi.

M. Tremblay: Mais celui-là, monsieur Breau, je ne vous l'ai pas fait dire!

[Translation]

of money, and the federal government or another government takes \$100 every month from the money sent him. It takes \$100 of his money in tax without having it cost anything in terms of the universality of the programs.

It is the same thing with family allowances. That is the only program which is universally applied in Canada. It is rather funny that Trudeau's wife or anyone else's wife cashes her allowance cheque with no qualms whatsoever.

Mr. Herbert: So does my wife.

Mr. Tremblay: Your wife does and so does mine. But when it comes to an unemployment insurance cheque, one tries to be a lot more discreet when one goes to the bank to cash it, because no one is proud of being poor. We all have a certain amount of personal pride. And then there is another cheque which we never go and cash at a bank when there are people behind us—namely, the welfare cheque. But it is quite true that this is not the sort of cheque one wishes to cash in a bank! When you must, I can assure you you look behind to see who is there, because you are ashamed of cashing that kind of cheque.

The thing is that it is not universal. These two cheques comes from exactly the same place, they have the same colour, or almost, and it is the same money that you withdraw. It is for this reason that we believe in universality. If a province is the first to implement universality, I believe that it is up to the federal government to encourage the province. I believe that you must make this effort even if René Lévesque's government announces one fine morning... I do not believe it will be because I have not completely lost my senses, and his name is not Lévesque-Tsé-Toung, but rather just Lévesque. So do you think that tomorrow, for instance, you would be ready to support any provincial government which established a universal guaranteed income for all its constituents?

Mr. Herbert: Not universal, but a guaranteed income.

Mr. Tremblay: Yes, a universal guaranteed income.

The Chairman: But only to those who need it.

Mr. Tremblay: Are there going to be elections again soon?

The Chairman: You do not wish the rich to receive it as well?

Mr. Tremblay: Yes.

The Chairman: Really?

Mr. Tremblay: It is the same principle as with the family allowance. It is exactly the same thing.

The Chairman: You would take it away through income tax; in other words, it would be a negative tax credit system.

Mr. Tremblay: That is correct.

The Chairman: Negative income tax.

Mr. Tremblay: Yes, that is what it is usually called. You have put your finger on it. You know what it is called.

The Chairman: So do you. You also know what it is called.

Mr. Tremblay: But, Mr. Breau, I did not put the words in your mouth!

[Texte]

M. Loisel: Écoutez, si jamais on avait un système parfait où on pourrait donner le revenu—moi non plus—je n'ai pas tous les mots, monsieur, dans quelle proportion auriez-vous moins besoin des services sociaux que vous retirez maintenant? Si jamais tous les pauvres du Canada avaient des revenus... Vous ne voulez pas nous dire, quand même, qu'il faudrait pour autant couper les services sociaux parce que vous n'en auriez plus besoin. Il faudrait quand même continuer.

M. Tremblay: Il y aurait quand même des programmes qu'il faudrait ajouter à cela pour ceux qui ne peuvent pas travailler, ceux qui ne sont pas sur le marché du travail, des malades, etc. Mais là, on ferait de la prévention.

M. Loisel: Mais même le gars qui pourrait retourner travailler... Prenez le gars de Causapsal qui recevrait dorénavant avec sa famille, ils sont deux, disons \$8,000 ou \$9,000 par année, qui peut aller travailler en forêt. Est-ce que vous nous dites que ce gars-là n'aurait plus besoin des services sociaux ou s'il en aurait encore besoin?

M. Tremblay: Il en aurait beaucoup moins besoin parce que c'est seulement de cette manière qu'on va en venir à faire de la prévention. La pauvreté amène la malnutrition. La malnutrition amène la santé chancelante.

• 1300

J'ai des preuves: une laveuse à linge a coûté \$32,000, une laveuse à linge de \$35, usagée. Cette laveuse a coûté \$32,000 aux contribuables parce qu'elle n'était pas là à temps. Je sais que vous avez faim puis moi aussi, mais il vaudrait la peine que je vous raconte cela. Ce n'est pas une histoire, c'est un fait. C'est une famille de Pointe-Saint-Charles, à Montréal. La petite femme avait trois enfants qui se servaient de couches. Les Flushaby, elle était sur le bien-être social, les Flushaby, cela faisait longtemps qu'elle avait oublié cela. Elle avait des couches ordinaires. C'était une petite frotteuse, une bonne petite femme de maison. Sa Maison était impeccable. Son mari était en chaise roulante; alors, elle n'avait pas d'espérance que demain, ce soit mieux. Puis, un bon matin, sa laveuse à linge a brisé. Chez nous, ou chez vous, monsieur Herbert ou monsieur Breau, quand votre laveuse brise, votre femme ne vous le dit même pas; elle appelle le réparateur Maytag qui vient chez vous, qui arrange tout cela, puis ça marche, la patente. Mais ce n'était pas son cas. C'était une semaine et demie avant le chèque de bien-être, et il n'y avait plus d'argent dans la maison. Il y avait de l'argent à peine pour amener quelque chose à manger en attendant le chèque. Elle n'avait pas \$35 pour changer ou acheter une laveuse usagée. Alors, elle est allée laver au laundromat tant qu'elle a pu, une couple de jours ou la moitié d'une semaine. Quand elle n'a plus eu le choix, elle a rincé ses couches à l'eau chaude comme, puis cela a commencé à sentir mauvais dans la maison, puis elle a fait une dépression. Elle est allée voir le médecin, lui, il l'a, comme d'habitude, bourrée de valiums mais cela n'a pas fait. On a été obligé de l'hospitaliser. Elle a fait une dépression. Là, quand elle a fait sa dépression, la société a envoyé quelqu'un pour la remplacer chez elle, et cela a coûté énormément cher, pour avoir soin de ses petits enfants. Elle a été hospitalisée deux mois et quelques jours et quand elle est revenue, quand elle

[Traduction]

Mr. Loisel: Listen, if ever we were to have a perfect system where we could provide an income—I am afraid I am also unfamiliar with the correct terminology—to what degree would the need for social services be reduced in relation to the way things stand now? If at one point all the poor in Canada had an income, you surely do not mean that social services could be eliminated or cut back because there would be no need for them anymore. They would still have to be continued.

Mr. Tremblay: Certain programs would have to be added for those who cannot work, for instance, those who are not part of the labour force, because of sickness, et cetera. But that would be with a view to prevention.

Mr. Loisel: But even a fellow who could return to work—take the case of a guy from Causapsal who would henceforth receive, for him and his family—there are two of them—say \$8,000 or \$9,000 a year but who could go and work in the forest. Are you telling us that this fellow would no longer need social services or would he indeed still need them?

Mr. Tremblay: He would, in fact, have far less need for them because this is the only way in which one can work towards prevention. Poverty leads to malnutrition. In turn, malnutrition leads to shaky health.

And I can prove it: a washing machine costs \$32,000; a \$35 used washing machine costs the taxpayers \$32,000 because it did not get there on time. I know that you are hungry, and so am I, but this story deserves to be heard. In fact, it is not really a story, as it really happened. It is about a family in Pointe-Saint-Charles in Montréal. The wife had three children who were still in diapers—she used Flushaby diapers. But she was on welfare and she had not been using Flushaby diapers for some time, just ordinary ones. She was a very hard worker and a very good housewife. Her house was impeccably clean. But her husband was in a wheelchair, so she had no hopes of things getting any better. Then one day, her washing machine broke. At our house, or at your House, Mr. Herbert or Mr. Breau, when your washing machine breaks down, your wife does not even tell you about it; she simply calls the Maytag repairman who comes to your house, fixes everything up and before you know it the machine is working again. But here this was not the case. This happened a week and a half before the welfare cheque was to arrive, and there was no money in the house. There was barely enough to bring something home to eat in the interim before the next cheque. The wife did not have \$35 to change her machine or to buy a used washing machine. So she went to the laundromat as long as she could, for a couple of days or half a week. When she no longer had any choice, she began to rinse her diapers in hot water; but then the house started to smell bad and she got very depressed and went to see the doctor; as usual, he stuffed her full of Valium but, of course, that was of no help. She had a nervous breakdown and had to be hospitalized, and when this occurred, someone was sent to her house to replace her and it cost a great deal of money to have someone take care of her children. She was hospitalized for a little more than two months, and when she was just about to come out, someone said to her: "Well, now

[Text]

allait sortir, il y a quelqu'un qui lui a dit: «eh bien, vous êtes bien, là». Elle était bien, de première classe, ses petits enfants étaient bien propres, ils étaient venus la voir. Elle était correcte, elle! C'est tout ce qu'elle avait à se reprocher. Ensuite, elle est sortie de là, ils lui ont laissé l'aide familiale pour une semaine, puis l'aide familiale, savez-vous ce qu'elle a fait? Elle a vu que la machine était brisée. Elle, elle avait un compte de dépenses; elle pouvait aller faire le lavage au laundromat. Elle mettait des 50c. dedans et elle mettait cela sur son compte de dépenses. Pas de problème là.

Et puis, ma petite mère est sortie de l'hôpital. Je l'ai rencontrée avec son mari et ses petits enfants dans la rue. Je lui ai dit: «J'ai su que tu étais malade». Elle a dit: «Oui, mais là, je suis bien. J'ai fait une manière de dépression; je me culpabilisais pour toutes sortes de patentes.» Eh bien, j'ai dit: «Ne t'en fais pas, tu as de beaux petits enfants, puis toi, tu as l'air correcte. Ça va bien, ton affaire». Bon!

Une semaine après, elle me téléphone puis elle pleure. Je lui ai dit: «Qu'est-ce que tu as?» Elle pleure. J'ai dit: «Qu'est-ce que tu as» Elle dit: «C'est sale dans la maison, puis ceci, puis cela.» J'ai dit: «Je vais aller te voir. Alors, on part à deux, on arrive chez elle, puis on lui fait conter son histoire. «Ma laveuse est brisée.» Eh bien, j'ai dit: «Il n'y a pas de problème là.» On a téléphoné au robin des villes et on lui a demandé s'il avait des laveuses. Il a dit: «J'en ai plein l'entrepôt, des laveuses». Je lui ai dit: «C'est une dame qui est ici, puis elle n'a pas d'argent pour en acheter une.» Il dit: «Cela ne fait rien, dis-lui qu'elle vienne s'en chercher une». Je lui ai dit: «Elle n'a même pas de transport pour aller en chercher une». Il dit: «Je vais aller la lui porter; c'est à quelle adresse?» Il est venu lui porter une laveuse usagée réparée, puis on l'a mise dans le coin. Moi, je n'étais pas satisfait de cela. J'ai dit: «Toi, tu vas t'asseoir sur tes deux belles petites fesses, puis tu vas me compter ta patente. Comment ça se fait que tu t'en faisais?» Là, j'ai dit: «On va se faire un café. As-tu du café ici-dedans?» Elle a dit: «Je ne suis pas certaine.» J'ai dit: «Je vais aller en chercher.» Mon «chum» est allé chercher un petit pot de café, puis on s'est fait un café. Là, elle s'est confessée. Elle m'a dit son problème. Tout ça était occasionné par une laveuse de \$35. Personne ne lui a demandé ce qu'elle voulait. Tout le monde, les travailleurs sociaux, tout le monde qui était allé la voir à regardé dans le livre pour voir si c'était permis, puis ils y ont donné tout ce qui était permis: valium, ça il y en a en masse pour les pauvres! Le meilleur moyen d'endormir les pauvres: donne-leur des valium, puis ils vont être tranquilles. Ils ont les deux yeux dans le même trou, puis ils sont corrects. Seulement, il y a des pauvres qui n'en prennent pas, de cela. Aujourd'hui, ils aiment mieux voir la vie, puis voir cela.

• 1305

On avait fait, nous autres, une facture de tout cela, puis on l'avait donnée à M. Castonguay qui était ministre des Affaires sociales dans le gouvernement Bourassa, et il avait trouvé cela bien terrible. Eh bien, c'est cela, notre société! C'est cela qu'on devrait ensemble essayer d'éviter. Vous disiez tout à l'heure que ça ne règle pas tous les problèmes qu'il ait l'argent qu'il faut. Cela dépend, «l'argent qu'il faut».

[Translation]

you are doing really well". She was indeed doing well, and was in A-1 condition; her children were nice and clean and had come to see her, and everything was fine with her! That was all she had to reproach herself with. Later, after she got out of the hospital they provided her with helper for a week, and do you know what the helper did? She saw that the machine was broken. But she had an expense account; so she would go and do the washing at the laundromat, put in 50 cents and then put this on her expense account; so there, there was no problem.

Then this woman got out of the hospital and I met her on the street with her husband and her children. I said to her: "I heard that you were ill". She replied: "Yes, but now I am well. I had sort of a breakdown; I was blaming myself for all sorts of things." So I said to her: "Do not worry, you have beautiful children and you look just fine now. Everything will be okay." Well!

One week later, she phoned me in tears. I said: "What is the matter?" She cried. I said: "Tell me what is wrong." She said "The house is dirty and this wrong and that is wrong." I said to her: "I will come to see you." So the two of us went over to her house and had her tell us her story. "My washing machine is broken." And I said: "Well, that is no problem." So we called the local Robin Hood and asked him if he had any washing machine. He told us he had a whole warehouse full of it. So I said to him: "There is a lady here who has no money even to buy one." "It does not matter", he said, "Tell her to come over and get one." And I said: "She does not even have any means of transportation to go and pick it up." So he said: "Well, I will bring it to her; what is her address?" So he came over and brought her a repaired second-hand washing machine, and we put it in the corner. But I was not completely satisfied. So I said: "Now, you are going to sit right down here and tell me the entire story. Why were you worrying like that?" Then I said: "Let us make some coffee. Do you have any?" And she said she was not sure, so I said: "I will go and get some." Then my friend went to get a small coffee pot and we made some coffee. At this point, she confessed and told us about her problem. The whole thing had been caused by a \$35.00 washing machine. No one had even asked her what she wanted. Everyone, the social workers and all the others who had gone to see her had looked up in the book what was allowed, and had given her what they could: for instance, valium, which is never lacking for the poor! The best way of appeasing the poor is by giving them valium, and in that way they will be happy. It takes their mind off their problems, and then they feel all right. However, some poor people do not take valium. Today, they prefer to be aware of reality and to know what is going on around them.

We later drew up a bill for all of these things and gave it to Mr. Castonguay, who was the Minister of Social Affairs in the Bourassa government and he thought the whole thing terrible. Well, that is our society for you! That is the sort of thing which we should work together to try and avoid. You said earlier that the simple fact of having the money one needs does

[Texte]

On ne se bat pas pour un quatrième chalet, ni pour des mag wheels pour mettre sur notre Cadillac, On se bat pour un deuxième repas. Ce n'est pas la même bataille! On est rendu, au Canada, que le pauvre n'a même pas deux repas par jour. Arrêtons de dire que ces programmes-là, si on les met universels, ce ne sera pas une incitation au travail. La première qualité d'un pauvre, c'est l'honnêteté, puis il faut qu'il soit vaillant. Si tu n'es pas honnête, tu ne seras pas pauvre, d'abord, première chose. Il n'y a personne de malhonnête qui est pauvre. Voyons donc! ne vous imaginez pas cela, vous autres!

Deuxièmement, si tu n'es pas vaillant, tu vas mourir! Avec les pitances qu'on donne pour vivre, pour exister aujourd'hui, avec ce qui est disponible pour les pauvres du Canada, eh bien, si tu n'es pas vaillant, tu n'en sors pas. Cela veut dire que nous trois, on est vaillant parce qu'on s'en est sorti. On est capable de venir ici aujourd'hui.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Tremblay, encore une fois d'être venu. Nous apprécions beaucoup votre témoignage. Ce sera certainement quelque chose d'utile dans nos délibérations qui mèneront à notre rapport. Merci beaucoup.

M. Tremblay: Il y a une chose que j'aimerais mentionner. Quand on a demandé à venir ici, on a aussi demandé que la commission paye nos dépenses de voyage.

Le président: On fait toujours cela. Voyez madame Lever.

M. Tremblay: On a beaucoup de place pour mettre ces quelques piastres. Je vous remercie beaucoup.

Le président: C'est la procédure. Assurez-vous que vous donnez votre nom et tout cela au greffier du Comité.

M. Tremblay: Bon appétit, tout le monde. On vous remercie beaucoup.

Le président: Bon appétit vous aussi. La réunion est aujourd'hui jusqu'à 14 h 45 cet après-midi.

AFTERNOON SITTING

• 1442

The Chairman: I call the meeting to order please. Nous continuons notre étude sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, le financement des programmes établis et d'autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Nous avons devant nous cet après-midi de la firme *Coopers et Lybrand*, M. Donald Huggett, qui est un spécialiste dans les questions d'impôt, et qui a une grande expérience ayant été conseiller je pense, à la Commission Carter, et ayant participé à plusieurs consultations sur des questions d'impôt et surtout des questions d'harmonisation fiscale. Mr. Huggett, please proceed.

[Traduction]

not solve all the problems. Well, that depends on what kind of "money one needs"!

We do not put up a fight to have a fourth house in the country, or to get mag wheels to put on our cadillac. We are fighting to get a second meal. That is hardly the same battle! In Canada, it has come to the point where a poor person cannot even have two meals a day. Let us stop repeating that these programs, if they are made universal, will not serve as an encouragement to work. The first and foremost characteristic of a poor person is that he is honest, and he must be brave. If you are not honest, you will not be poor—that is the first thing. There is not a dishonest person in the world who is poor. Come now! Such a thing just is not possible!

Secondly, with the pittance that the poor receive to live today in Canada, well, if you are not brave, you will simply not be able to cope. That means that the three of us are brave, because we did manage to cope. We were able to come here today.

The Chairman: Thank you very much once again, Mr. Tremblay for having come. We greatly appreciate your testimony. There is no doubt that it will be extremely useful to us in our discussions before drawing up our report. Thank you very much.

Mr. Tremblay: There is one thing I would like to mention. When we asked to come to be heard today, we also asked that the committee pay our travelling expenses.

The Chairman: That is always done. Please see Madam Lever.

Mr. Tremblay: We have plenty of uses for that money. Thank you very much.

The Chairman: That is the normal procedure. Please be sure to give your name and all those details to the committee's clerk.

Mr. Tremblay: I hope you all enjoy your lunch and thank you all once again.

The Chairman: And the same to you! The meeting is adjourned until 2:45 this afternoon.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît. We are resuming consideration of the Canada Assistance Plan, the tax collection agreements, the established programs financing and other fiscal arrangements between the federal government and the provinces.

We have as our witness this afternoon from Coopers and Lybrand, Mr. Donald Huggett, who is a specialist in fiscal matters, having advised the Carter Commission, if I am not mistaken, and having acted as a consultant on many fiscal questions dealing mainly with fiscal harmonization. Vous avez la parole, monsieur Huggett.

[Text]

Mr. Don Huggett (Coopers & Lybrand): Thank you very much, Mr. Chairman. My purpose today is to deal with the tax side of federal-provincial fiscal arrangement, to make a plea to you for the basic harmonization of the entire tax system throughout Canada, to point out some of the pitfalls if we return to the "tax jungle" and possibly to provide you with suggestions or alternatives that might be second best in an age when the provinces are flexing their muscles and demanding greater control of their taxation policies.

At the outset, may I say that my remarks will be brief—not because I have little to say, but because I am here on such short notice and because I have had only two days, effectively, to digest some of the voluminous material you have been presented with. I propose, therefore, to make a short statement and then submit myself to your questions.

First of all, let me say that tax harmonization is a subject upon which there is almost unanimous agreement, not only by Canadians, but by the rest of the world as well. It is being imposed from on high in the European Economic Community; it is being pushed in the United States, and, to a certain degree, it is being dictated in the rest of the world by the multinational corporations. It is desirable, and yet we in Canada, who have had a very great degree of harmonization since the 1930s, are talking about breaking it up, of balkanizing the country.

There are times when I feel that the concept of harmonization should be abandoned, if for no reason other than to let the carpers and complainers face up to the facts of economic life. After all, competition is the spice of life; and, if one province can develop a better tax system, then the others will follow and we should end up with a much-improved system over-all. The federal government is not the fount of all wisdom insofar as tax policy is concerned, and this has been demonstrated on more than one occasion when provincial initiatives have been perceived, ultimately, as better solutions.

The only problem with this scenario is that the best tax system is perceived, in the eyes of taxpayers, as the one with the lowest rates. If the provinces were to compete fiercely in this arena, they would end up with no revenues and would then have to conspire with each other to form a monopoly and impose rules upon members. Thus, we would end up with fiscal harmonization again, but perhaps voluntarily.

Even if this absurd result did not fully come to pass, I have grave doubts as a Canadian that competition between the provinces to produce a better mousetrap would serve us well. While I have no qualms about enticing people or industry to come to Canada from other parts of the world, I have serious reservations about any beggar-thy-neighbour policies which encourage an industry to move from one part of Canada to another. Industries that move for tax reasons or as a result of special grants usually regret it in the long run. This has been demonstrated time and time again at the municipal level in Canada and, I am sure, by a number of studies concerning the

[Translation]

M. Don Huggett (Coopers & Lybrand): Merci beaucoup, monsieur le président. J'ai l'intention aujourd'hui de traiter de l'aspect fiscal des accords entre le gouvernement fédéral et les provinces, de plaider en faveur d'une harmonisation minimum de tout le régime fiscal au Canada, de souligner les dangers que pourrait comporter le retour à la jungle fiscale; je pense vous faire des suggestions et vous proposer des solutions de rechange à une époque où les provinces font sentir leur force et exigent un plus grand contrôle sur leurs politiques fiscales.

Je dois dire au départ que si mes observations sont brèves ce n'est pas parce que je n'ai pas grand chose à dire. C'est plutôt parce que je n'ai eu qu'un très court préavis et que je n'ai eu qu'à toutes fins pratiques que deux jours pour absorber toute la documentation qui vous a été présentée. Je fais donc un bref exposé avant de répondre à vos questions.

D'abord, je dois dire que l'harmonisation fiscale est un sujet qui fait pratiquement l'unanimité, non seulement au Canada mais dans le reste du monde. Elle est imposée du sommet à la Communauté économique européenne; elle est proposée avec insistance aux États-Unis et dans une certaine mesure elle est dictée au reste du monde par les sociétés multinationales. Alors qu'elle est considérée comme souhaitable ailleurs, au Canada, où elle existe dans une large mesure depuis 1930, nous commençons à parler de morcellement et de balkanisation.

Il y a des moments où je me demande si le concept de l'harmonisation ne devrait pas être abandonné tout simplement pour donner l'occasion à ceux qui sont toujours en train de se plaindre de faire face aux réalités économiques. La concurrence est un facteur très réel après tout; si une province peut mettre au point un régime fiscal meilleur que les autres, les autres suivront sans doute et nous nous retrouverons avec un régime amélioré de façon générale. Le gouvernement fédéral n'est certainement pas le siège de toute sagesse en qui ce concerne les politiques fiscales; nous avons eu l'occasion de nous en rendre compte à maintes reprises lorsque des mesures prises par les provinces se sont avérées en fin de compte de meilleures solutions.

Le problème de ce scénario c'est que pour les contribuables du moins, le meilleur régime fiscal est perçu comme celui qui offre les taux les plus bas. Si les provinces se mettent à se faire une concurrence acharnée à ce niveau, elles se retrouveront sans revenu et devront s'entendre entre elles pour former un monopole en vue d'imposer leur volonté à tout le monde. Nous risquons de nous retrouver encore une fois avec l'harmonisation mais indirectement.

Même si les choses n'en venaient pas là, je doute beaucoup en tant que Canadien que la concurrence entre les provinces puisse s'avérer un piège préférable. Si je n'ai aucune hésitation à encourager les gens ou les entreprises d'autres pays à venir s'établir au Canada, je vois d'un très mauvais œil les politiques destinées à récupérer les entreprises du voisin, les politiques destinées à faire passer des entreprises d'une région du Canada à une autre. Des entreprises qui déménagent à cause de certains avantages fiscaux et de certaines subventions spéciales le regrettent habituellement plus tard. La preuve en a été faite à plusieurs reprises à l'échelon municipal au Canada; je suis

[Texte]

current relocation of industry to less developed regions. If the provinces of Canada are going to compete for industry within Canada, we shall all be the worse off. While it might be desirable to compete for industry outside Canada, I do not see how this can be done within a tax system that cannot discriminate between the good and the bad guys.

While competition to produce a better tax system is superficially attractive, I cannot help but conclude that it would be a disaster for Canada if carried out within the country. While some degree of provincial autonomy may be desirable and necessary, we should be looking for ways to allow this independence within a system that is basically in harmony.

Speaking as one who has lived in the province with the greatest degree of discord in tax matters, I can assure you that it is a costly business which, at the moment, is doing the province a great deal of harm. I do not wish to discuss the political aspects of this problem, but can assure you that the economic results of a different tax system are distressing. The cost of a separate tax collection agency must be staggering. The revenue department in Quebec requires annual allocations of more than \$500 million. While this is only 3 per cent of total expenditures, it can be regarded as an almost complete duplication of effort. But this, of course, is only half the story. The cost to individuals and business is inestimable, not to mention the nondollar costs of annoyance and frustration.

While I do not wish to derogate the importance of duplicate collection costs, I think they are minor in comparison with the economic consequences of a different tax system. In this regard, it may be important for you to know that the Quebec tax system has, until a few years ago, been basically in harmony with the federal system, even if the income taxes were collected separately; the rules have basically been the same. In fact, Quebec was forced to adopt the federal capital cost allowance system for corporations simply because business found it too costly and cumbersome to maintain duplicate records for fixed assets.

But the point I wish to make is that the Quebec system is very rapidly becoming "out of sync" with the rest of the country, and this is having some very deleterious effects upon the economy. Those with capital, and particularly retired persons, are pulling up stakes and leaving the province because of succession duties and the higher burden of tax on investment income. Even those who do not move physically are exporting their capital to other jurisdictions. Of course, what this province loses is some other province's gain, but there may be a considerable amount of leakage in the process.

In this regard, I am reminded of the definition of welfare as being a transfusion of blood from the right arm to the left with 80 per cent being spilled in the process.

[Traduction]

sûr que les études démontrent qu'il en est de même avec le mouvement actuel de relocalisation des entreprises dans les régions sous développées. Si les provinces canadiennes se mettent à se faire concurrence en vue d'attirer l'industrie canadienne, nous ne pouvons qu'en souffrir. D'autre part, même s'il peut sembler souhaitable de le faire pour les industries de l'extérieur, je ne vois pas comment la chose pourrait être possible avec un régime fiscal qui ne fait pas la différence entre les bons et les méchants.

La concurrence pour en arriver au meilleur régime fiscal peut vous sembler intéressante à première vue, mais j'estime quant à moi qu'elle peut mener le Canada au désastre. Même si un certain degré d'autonomie provinciale est souhaitable et nécessaire, nous devons faire en sorte que ce degré d'autonomie ou d'indépendance s'exerce à l'intérieur d'un régime en harmonie pour l'essentiel.

Pour avoir vécu dans la province qui se distingue le plus des autres en matière fiscale, je peux vous assurer que les conséquences d'une telle attitude sont très coûteuses et nuisent actuellement beaucoup à la province. Je ne veux pas aborder ici le côté politique du problème, mais je puis vous dire que les conséquences économiques d'un régime fiscal différent sont alarmantes. Le coût d'un organisme distinct de perception est effrayant. Le ministère du Revenu au Québec requiert des crédits annuels de plus de 500 millions de dollars. Même si cet effort ne représente que 3 p. 100 des dépenses totales, il peut être considéré comme faisant double emploi sur toute la ligne. Ces coûts, cependant, ne représentent qu'un aspect du problème. Les coûts pour les particuliers et les entreprises sont impossibles à évaluer, sans parler du mécontentement et de la frustration des particuliers et des entreprises.

Je ne veux minimiser d'aucune façon l'importance des coûts d'un effort parallèle de perception, mais je pense qu'ils représentent peu de chose par rapport aux conséquences économiques d'un régime fiscal distinct. Il convient de noter en passant que le régime fiscal du Québec, jusqu'à il y a quelques années, a suivi d'assez près le régime fédéral, même si la perception se faisait de façon distincte; les règles restaient à peu près les mêmes. De fait, le Québec a été forcé d'adopter le régime fiscal touchant la déduction pour amortissement offert aux entreprises tout simplement parce que celles-ci ont trouvé trop coûteux et trop compliqué de maintenir des comptes distincts relativement à leurs immobilisations.

Il se trouve maintenant que le régime québécois s'écarte rapidement du régime en vigueur dans le reste du pays et que l'économie commence à s'en ressentir passablement. Ceux qui ont un peu de capital, en particulier les personnes à leur retraite, plient bagages et quittent la province à cause des droits de succession et du taux d'impôt plus élevé. Ceux qui ne peuvent pas se déplacer exportent leurs capitaux ailleurs. Ceux que la province perd, il faut supposer que ce sont les autres provinces qui les gagnent, mais il y a quand même une perte considérable en cours de route.

A ce sujet, je me rappelle une définition du bien-être social comme étant une transfusion de sang du bras droit au bras gauche avec une perte de 80 p. 100 en cours de transfusion.

[Text]

The more important issue, however, is the high personal income tax rates for executives. These are causing this province some grievous harm in that they are adding considerably to the cost of production and are denying business the talents from outside the province. At the moment it is extremely difficult, if not impossible, for Quebec business to recruit people from outside. While the language of education is a sore point, and a complication, it is only an issue for those who have children at an awkward point in the educational system. But for all, the high income taxes are a real stumbling block.

To show you the magnitude of this problem, let me provide you with some statistics of after-tax take-home pay. I have with me a table of gross income requirements for 1981, which is not much different from the 1980 figures that we have prepared in a booklet you have in front of you called *Tax Facts and Figures*. This table, on page 18, shows the gross salary required to produce the same disposable income after taxes. It shows that a salary of \$59,000 is required in Quebec compared to \$51,000 in Ontario or British Columbia, and only \$49,000 in Alberta, to produce \$35,000 of disposable income. As one goes up the income scale the differential gets worse. To achieve \$75,000 of disposable income, an executive in Quebec would want a salary of \$174,000, whereas his confrère in Ontario would require only \$141,000. Thus, to move an executive from Toronto to Montreal would require a pay increase of 23 per cent just to keep him even, let alone any promotional increase normally expected upon a change of location.

• 1450

In some cases business is willing to incur this additional cost in order to obtain the appropriate talent, but there is no doubt that it adds to the cost of a large firm doing business throughout Canada and possibly abroad. If it increases the salary of an executive coming from outside the province, it must also increase the salaries of all those who have been in Quebec from the beginning. And the cost, in the case of large head offices located in Quebec, can be astronomical and uneconomic.

This wide divergence in income tax rates is definitely causing an exodus of business and head offices from Quebec. While the tax system is not the only reason, it is the single most important factor in most departures. This disharmony is causing a great deal of disruption which would not otherwise occur.

The tax system is a great motivator and one can see that provinces may be tempted to use it as an inducement for people to move out, such as in the case of Quebec, or as an inducement for people to move in, as expressly indicated by Alberta.

But my point is: for what purpose? Every head office that Calgary wins constitutes a loss somewhere else, and this loss may well exceed the gain, on an over-all basis, because of the economic spinoffs. As you can imagine, the move of one head office involves more than just those moving: it can leave

[Translation]

Le problème le plus important est sans doute le taux élevé d'impôt des particuliers touchant les dirigeants d'entreprise. Il cause beaucoup de tort à la province en ce qu'il ajoute considérablement aux coûts de production et prive le monde des affaires de talents qui existent ailleurs. Il est actuellement très difficile, sinon impossible, pour le monde des affaires québécois de recruter à l'extérieur. La langue de l'éducation ne fait rien pour arranger les choses, mais c'est seulement un problème auquel font face ceux qui ont des enfants d'un certain âge. Le taux élevé d'impôt des particuliers vise tout le monde.

Pour vous illustrer un peu le problème, je vais vous livrer quelques données sur le revenu après impôt. J'ai ici un tableau qui montre les revenus bruts nécessaires pour 1981; les chiffres ne sont pas tellement différents de ceux de 1980 que vous avez dans la petite brochure intitulée *Tax Facts and Figures*. Ce dernier tableau, qui se trouve à la page 18, indique quels sont les revenus bruts nécessaires pour en arriver aux mêmes revenus disponibles après impôt. Il faut \$59,000 au Québec, par rapport à \$51,000 en Ontario ou en Colombie-Britannique, seulement \$49,000 en Alberta, pour en arriver à un revenu disponible de \$35,000. Plus on monte dans l'échelle, pire c'est. Pour en arriver à avoir un revenu disponible de \$75,000, un dirigeant d'entreprise au Québec doit toucher un salaire de \$174,000 par rapport à \$141,000 en Ontario. Muter un cadre de Toronto à Montréal exige donc une augmentation salariale de 23 p. 100 seulement pour lui permettre de rester sur le même pied, en dehors de toute augmentation normale liée à la promotion que la mutation implique.

Dans certains cas, l'entreprise est prête à assumer les coûts supplémentaires qu'une telle mutation implique en vue de s'assurer les talents qu'elle recherche, mais il ne fait aucun doute que cela ajoute à ses coûts si cette entreprise est d'envergure nationale et internationale. S'il y a augmentation de salaire pour le cadre qui vient de l'extérieur de la province, il doit y avoir également augmentation de salaire pour tous ceux qui sont au Québec depuis le début. Les coûts, pour les grands sièges sociaux établis au Québec, peuvent être astronomiques.

L'écart considérable dans le taux d'impôt du particulier cause définitivement l'exode des maisons d'affaires et des sièges sociaux du Québec. Dans ce cas, le régime fiscal n'est peut-être pas le seul facteur, mais il est le plus important. Le déséquilibre dans le régime fiscal cause beaucoup de problèmes inutiles.

Le régime fiscal peut devenir un instrument important de motivation et il est facile de voir comment les provinces peuvent être tentées de l'utiliser pour faire déménager des entreprises d'une province, comme c'est le cas pour le Québec, pour faire déménager des entreprises dans une province, comme c'est le cas pour l'Alberta.

À quoi cela sert-il? Chaque siège social qui s'installe à Calgary est perdu par quelqu'un d'autre, et l'effet total peut être plus désavantageux qu'avantageux, à cause des retombées économiques. Il ne s'agit évidemment pas de déplacer seulement un siège social; il faut penser au chômage que cela crée,

[Texte]

unemployment behind, with potential welfare costs; it can create an overheated economy in the new location which might result in increased costs, and so on an over-all basis the economy suffers.

Gentlemen, this is simply one aspect of the harm that separate tax systems can generate. And if one can say that competition between jurisdictions for industry will serve to eliminate disparities, then one can say that disparate systems will disappear. But if competition forces the systems into line, why have different systems at all. The only possible reason for a province to want out of the mold is to do something different. Such a beggar-thy-neighbour policy can only result in impediments to the free flow of capital, people and industry within Canada. Any differences in the tax systems must, by their very nature, constitute a barrier to free flow, which, as a Canadian, I must deplore.

But what concerns me more than personal income tax disharmony is the thought of moving to disparate corporate tax systems. Whereas individuals are usually located in one place and subject only to the rules of that jurisdiction, corporations carry on business throughout the country and can be subject to the whims of ten different provinces. The compliance costs, let alone the actual tax costs, can be staggering. The thought of ten different audits of the same income sends shivers up one's spine. While tax professionals would undoubtedly benefit from this increased activity, the additional unproductive costs could be significant enough to impact upon our ability to compete with the rest of the world.

I have not had time, gentlemen, to develop other points with respect to our corporate tax system, but I can say, with some conviction, that in my view it is far more important to have a harmonized tax system for corporations and business than it is to have one for individuals. If the provinces insist upon greater autonomy, they should be encouraged to seek it at the individual level, and bear the attendant costs of being different, while leaving a harmonized business system in place.

Before closing, I would like to mention one further concern which, while I hate to use the term, can best be described as cheating.

• 1455

We, in Canada, have a very high degree of tax morality. Most taxpayers voluntarily file tax returns and declare their full income. However, there is a point of no return. A tax of 100 per cent would be unlikely to elicit compliance, even if failure carried stiff penalties. Today, most taxpayers set the limit at 50 per cent. What this means is that the vast majority will pay their taxes voluntarily so long as they do not rise much above the 50 per cent mark. If they do, the degree of immorality, avoidance, or evasion rises dramatically.

[Traduction]

au coût de l'assistance sociale nécessaire; le déplacement peut taxer la structure économique à l'endroit choisi, ce qui peut créer des coûts. De façon générale, l'économie risque d'en souffrir.

Ce n'est là qu'un aspect du problème que peuvent causer des régimes fiscaux distincts. Si la concurrence entre gouvernements en vue d'attirer l'industrie peut éliminer les disparités, de même elle peut servir à faire disparaître les régimes distincts. Et si c'est la concurrence qui doit amener l'harmonie entre les régimes, il n'y a pas de raison d'avoir des régimes distincts au départ. La seule raison pour laquelle une province peut vouloir s'écarter de la norme c'est si elle veut faire quelque chose de différent. Cette politique qui consiste à nuire à son voisin ne peut que restreindre en fin de compte la libre circulation des capitaux, des gens et des entreprises au Canada. Toute particularité d'un régime fiscal doit, de par sa nature, constituer un obstacle à la libre circulation. En tant que Canadien, je ne puis l'accepter.

Ce qui est encore plus alarmant que l'écart dans les taux d'impôt des particuliers c'est la tendance de plus en plus visible vers des régimes fiscaux distincts s'appliquant en société. Alors que les particuliers dans la très grande majorité des cas n'ont à traiter qu'avec un seul gouvernement et un seul ensemble de règles, les sociétés font affaire dans tout le pays et peuvent être soumises aux fantaisies de 10 provinces différentes. Ce qu'il en coûte pour se conformer aux règles, sans parler de ce qu'il en coûte en impôt, peut être renversant. L'idée de 10 vérifications différentes pour le même revenu est assez pour donner des sueurs froides. Les experts en fiscalité profiteraient sûrement de ce surcroît d'activités, mais les coûts supplémentaires non liés à la production pourraient être suffisamment importants pour nous empêcher à l'avenir de faire concurrence au reste du monde.

Je n'ai pas eu le temps de soulever d'autres points relativement au régime fiscal touchant les sociétés, mais je peux vous dire qu'il est beaucoup plus important d'avoir un régime fiscal harmonisé pour les sociétés et les entreprises que d'en avoir un pour les particuliers. Si les provinces veulent bénéficier d'un plus haut degré d'autonomie, elles devraient être encouragées à leurs dépens et à payer la note, en laissant intact le régime fiscal touchant les sociétés.

En terminant, je veux parler d'un autre problème, celui des tricheurs, même si c'est un terme que je n'aime pas utiliser.

Au Canada, nous avons beaucoup de sens moral pour ce qui est de l'impôt. La plupart des contribuables soumettent volontairement leur déclaration d'impôt et révèlent leur véritable revenu. Il y a cependant un point de non-retour. Un impôt de 100 p. 100 ne serait pas de nature à favoriser le respect de la loi même si toute contravention était frappée des peines les plus lourdes. Actuellement, la plupart des contribuables parlent de limite de 50 p. 100. Ce qui veut dire que la plupart d'entre eux acceptent de payer leurs impôts volontairement à condition qu'ils ne dépassent pas 50 p. 100 de leur revenu. Si

[Text]

While this is a concern even with an integrated and harmonized tax system, the scope for immorality increases dramatically with different systems. Moreover, the temptation to cheat is markedly increased wherever different value judgments come into play. For example, if one province were to tax lottery winnings and other provinces did not, a taxpayer could well make the moral judgement that the particular province was out of step and wrong. He could easily be persuaded that it was not immoral, nor cheating, if he failed to declare such income. I, personally, have been witness to this phenomenon where taxpayers who would not dream of playing with the income tax system have no qualms whatsoever about cheating on Quebec succession duties. It is, perhaps, a little like customs duties. Is there anyone here who has not, at some time, failed to declare the full value of all his purchases on return from a holiday abroad? Yet, I will bet that most of you declare every nickel of income. It is a question of degree and a sense of righteousness, which is hard to define. But if we move to separate systems, we increase the scope for moral judgments and increase the scope for plain cheating. And in the corporate area it will not even be cheating, if profits are shifted from one jurisdiction to another by a series of legal manoeuvres.

The problem in this area is very difficult, because both ends of the spectrum are wrong. Either you tax the same profits twice, which is unconscionable, or you fail to tax some of the profits at all, which is equally bad. Only through an integrated and harmonized tax system can you expect to tax all the profits, but only once.

Canadians have cause to be proud of the income tax system that has developed here. The universally accepted system of allocating income between provinces and the common definition of residence, even if imperfect, have eliminated a host of problems. The tax collection agreements have made the cost of compliance much less complex and expensive. Co-operation has enabled us to avoid the tax jungle and it is imperative, from the point of view of both taxpayers and tax collectors, that we continue to strive for tax harmonization. To the extent that political considerations outweigh the very obvious advantages of an integrated system, one might suggest that harmony in the corporate and business sector is more important than in the individual sector, even though there may be more scope for avoidance or evasion in the latter. This does not suggest, however, that a standardized system must necessarily be imposed from on high.

There is scope, in my mind, for interprovincial agreements and codes of conduct, as well as a neutral tax collection agency run by both the provinces and the federal government. A tax system, if it is to evolve and be successful, requires many inputs and many changes. For the most part, these changes or evolutions are not motivated by revenue considerations and

[Translation]

les taux dépassent cette limite, l'évasion fiscale risque de se propager très rapidement.

Même si c'est vrai d'un régime fiscal intégré et harmonisé, le sens de l'immoralité risque de s'accroître encore davantage avec des régimes différents. Et la tentation est encore plus forte lorsque des jugements de valeur différentes entrent en ligne de compte. Par exemple, si une province décidait d'imposer les gains à la lotterie, contrairement aux autres provinces, le contribuable pourrait faire le jugement moral que cette province est arriérée et qu'elle a tort. Il se persuaderait facilement qu'il n'y a rien de mal ou d'immoral à tricher ou à ne pas déclarer ce revenu. J'ai personnellement eu l'occasion de voir ce phénomène qui fait que des personnes qui n'ont jamais eu la moindre intention de frauder l'impôt par avant, ne voient absolument rien de mal à tricher pour les droits de succession au Québec. C'est un peu comme pour les droits de douanes. Y a-t-il quelqu'un ici qui n'ait jamais omis de déclarer la valeur totale de ces achats à l'étranger lors de son retour au pays? Malgré tout, je suis sûr que tous ceux qui se trouvent ici déclarent jusqu'à la plus infime partie de leur revenu. C'est une question d'usage et c'est une question de moralité qui est difficile à définir. Aussi, si nous avons des régimes distincts, nous augmentons les chances que les gens portent des jugements moraux et soient portés à tricher. Pour les sociétés, il ne s'agit même pas de fraude, il n'y a qu'à déplacer les profits d'une province à l'autre au moyen d'une série de manoeuvres légales.

Le problème n'est évidemment pas facile à résoudre, puisque les deux extrêmes sont impensables. Ou on impose les mêmes profits deux fois, ce qui est inadmissible, ou on n'impose pas les profits du tout, ce qui est également inimaginable. Ce n'est qu'avec un régime fiscal intégré et harmonisé qu'on peut penser à imposer tous les profits une seule fois.

Les Canadiens peuvent être fiers du Régime fiscal qu'ils ont appliqué jusqu'ici. Le Régime de répartition des revenus entre les provinces, accepté par tout le monde, et la définition reconnue de résidence, même si elle n'est pas parfaite, ont permis d'éliminer bien des problèmes. Les ententes sur la perception ont contribué à rendre l'effort beaucoup plus facile et beaucoup plus économique. La coopération nous a permis d'éviter la jungle fiscale; il est absolument indispensable, du point de vue des contribuables, comme des percepteurs, que nous continuions à attendre l'harmonisation. En supposant que les considérations à d'autres politiques prennent le pas sur les avantages très évidents d'un régime intégré, et qu'on vient de se rappeler que l'harmonisation dans le secteur des sociétés d'entreprises est encore plus importante que dans celui des particuliers, même si dans ce dernier cas, l'évasion fiscale sur une grande échelle peut devenir un problème. Ce qui ne veut pas dire évidemment qu'un régime harmonisé doit être imposé par le haut.

Il doit y avoir place pour des ententes interprovinciales et des codes d'éthique; il y a également place pour un organisme de perception de l'impôt, qui soit neutre et géré à la fois par les provinces et le gouvernement fédéral. Un régime fiscal, pour avoir du succès, doit faire l'objet du consensus le plus large possible et doit pouvoir être modifié. Comme la plupart

[Texte]

can, therefore, be excluded from the budgetary process. The relinquishment of absolute authority over the whole income tax system by the federal government might be a small price to pay in exchange for a harmonized tax system. The potential for disaster if we return to the tax jungle is too great if we allow it to happen in a fit of pique or a squabble over revenues. As Professor Thirsk has said to you, "There is a point beyond which efforts at province building become nation wrecking," and I implore this task force to work as hard as it can to preserve and extend tax harmony in Canada. Surely there is a way to be *maîtres chez nous* without balkanizing the country.

Gentlemen, I am at your disposal.

• 1500

The Chairman: Thank you, Mr. Huggett. Mr. Thacker.

Mr. Thacker: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Huggett, thank you very much for your comments, they are excellent. I have a number of questions. My first one relates to your *Canadian Tax News* of May—June 1980, in which you refer to the official announcement by Alberta that it would begin to collect its own corporate income tax as of January 1, 1981, and you then go on to describe it. It raises the point that we refer to in Alberta often, that it is really only as a result of Alberta's making its official move on corporate income tax that suddenly the whole nation has become concerned about tax harmonization and there is great talk about a code of conduct—and we know that Quebec was never in the tax harmonization agreements with respect to income or corporate tax, and we know that Ontario was never in with respect to corporate tax, and that both these large jurisdictions used the tax systems to the benefit of themselves and to the very real harm of the west and the east. So, we are a bit cynical when we now have the large provinces talking about codes of conduct. How do you respond to that?

Mr. Huggett: My response can only be that while Quebec has always remained outside it has generally been for reasons other than the collection of tax revenues, if you will, and their tax system, until the last couple of years, has generally paralleled the federal system. They have recognized the necessity to have common definitions, common allocations of income, and that type of thing. But they are at the present time, of course, shifting away a little.

I suppose if enough provinces pull out of it we will abandon a central tax collection agency, such as the federal government has run for the provinces over the years, and then, I say, we will end up in a tax jungle unless, as I think the Minister of Finance of British Columbia suggested, the provinces establish a code of conduct. There is no point in the provinces' getting together and deciding that they will have a code of conduct if they then go out and collect their own taxes. The only reason why they would want a separate tax system would be to make

[Traduction]

des changements nécessaires ne sont pas motivés par de nouveaux besoins de revenus, ils peuvent être exclus du processus budgétaire. La renonciation à l'autorité absolue sur tout régime fiscal par le gouvernement fédéral pourrait s'avérer un bien maigre avantage en échange d'un régime fiscal harmonisé. Les dangers d'un retour à la jungle fiscale sont trop grands pour que nous risquions de nous y engager à la suite d'un simple désaccord sur le partage des revenus. Comme le professeur Thirsk vous l'a dit: «Il y a une limite au-delà de laquelle le renforcement des provinces risque d'entraîner l'anéantissement de la nation». J'incite votre groupe de travail à tout faire pour sauvegarder l'harmonisation du régime fiscal au Canada. Il y a sûrement un moyen d'être «maîtres chez nous», sans risquer la balkanisation du pays.

Je suis prêt à répondre à vos questions.

Le président: Merci, monsieur Huggett. Monsieur Thacker.

M. Thacker: Merci, monsieur le président. Merci de votre excellent exposé, monsieur Huggett. J'aurais un certain nombre de questions à vous poser. Ma première question a trait à votre citation tirée du *Canadian Tax News* de mai-juin 1980; vous parlez de l'annonce du gouvernement de l'Alberta et de son intention de commencer à percevoir ses propres impôts sur le revenu des sociétés à compter du 1^{er} janvier 1981. Vous donnez tous les détails à ce sujet. Je voudrais vous faire une observation que nous faisons nous-même souvent en Alberta. Il a fallu que l'Alberta s'apprête à percevoir elle-même l'impôt sur le revenu des sociétés pour que soudainement le pays se préoccupe de l'harmonisation de l'impôt et parle d'un code d'éthique. Nous savons très bien que le Québec n'a jamais été partie à l'entente sur l'harmonisation de l'impôt des particuliers et des sociétés, que l'Ontario n'en a jamais fait partie pour les sociétés, que ces deux grandes provinces ont utilisé jusqu'ici le régime fiscal à leur avantage au détriment de l'Ouest et de l'Est. Nous avons donc tendance à être un peu cyniques lorsque nous entendons les gens des deux grandes provinces parler de code d'éthique. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Huggett: Tout ce que je peux vous dire c'est que le Québec, s'il n'a pas voulu être partie aux ententes, l'a fait pour des raisons autres que des raisons directement liées à la perception de l'impôt et que son régime fiscal, du moins jusqu'à il y a quelques années, a toujours suivi à peu près le régime fédéral. Il a quand même reconnu la nécessité de s'en tenir à certaines définitions communes, un certain mode commun de répartition des revenus et le reste. Il n'en demeure pas moins qu'actuellement il s'éloigne quelque peu.

Je suppose que si suffisamment de provinces se détachent de l'organisme central de perception, comme celui que le gouvernement fédéral a maintenu pour les provinces tout ce temps, nous risquons de créer une jungle fiscale, à moins que, comme le ministre des Finances de la Colombie-Britannique l'a suggéré, je pense, les provinces ne parviennent à s'entendre sur un code d'éthique. Si les provinces réussissent à se mettre d'accord sur un code d'éthique, elles n'ont plus besoin de percevoir elles-mêmes leurs impôts. La seule raison d'un régime distinct

[Text]

their system somewhat different from another province's. I think it is probably fruitless. I think we have to try to seek ways of having a harmonized system.

Mr. Thacker: I happen to agree with you very strongly, having practised law and having charged clients thousands and thousands of dollars to set up corporations in B.C.—because there you can redeem preferred shares out of ordinary income rather than profits, as Alberta requires—really going through innumerable legal manoeuvres, all of which were totally lawful but were still against the spirit of paying your fair share in the tax. But—and I do not mean this unkindly to you—the irony of people just now speaking of it because of Alberta's acts really does sort of stick in the craw. Did Coopers & Lybrand, as a national company, speak out for tax harmonization when there were just Ontario and Quebec out?

Mr. Huggett: My answer to that would have to be no. I wrote a paper on tax harmonization in 1977, which was before Alberta ducked out, which paper was commissioned by the Ontario Economic Council. That, essentially, is the same as what is in here, as a matter of fact, this just updates the paper and brings in Alberta at an appropriate time. It was time to reissue it when Alberta made the announcement.

• 1505

Mr. Thacker: Can you tell the task force members when the corporate profit allocation rules came in? I read a piece by James Gray, who is reasonably well known in Alberta, a western writer, and he seemed to think the corporate allocation rules did not come into force until 1972.

Mr. Huggett: Oh no, they came into force long before 1972. They actually predate my experience in the tax field which started in 1954, so I believe they were part of the post-war arrangements. There have been alterations to the formula from time to time. I remember that Quebec in about the late 50s or earlier 60s thought that the formula should be amended to include capital as one of the elements for allocating income. At the moment you take sales and you take wages, average them out and so on and that gives you the allocation of the corporate income. There are a lot of people who feel that capital should also be in that equation.

I think the point is that whether the allocation formula is correct or not in an economic sense, does not matter very much if everybody uses the same formula. It can be improved, as I said, with the addition of capital, but the real issue here is whether corporation profits are going to be taxed by ten different provinces in differing amounts that might add up to 200 per cent of their income or whether they will have one formula for saying that each province gets so much of the income.

Mr. Thacker: You appreciate, of course, the claim by the regions that because Ontario was able to juggle its corporate tax, it was able to keep the head offices of these national

[Translation]

c'est qu'elles ont l'intention de faire des choses différentes. Je pense pour ma part que c'est un exercice voué à l'échec. Nous devrions plutôt essayer d'en arriver à un régime harmonisé.

M. Thacker: Je suis bien d'accord avec vous, ayant exercé le droit et ayant déjà exigé des milliers et des milliers de dollars à des clients pour créer des sociétés en Colombie-Britannique. La Colombie-Britannique en effet, contrairement à l'Alberta, donne la possibilité de racheter des actions privilégiées au moyen des revenus ordinaires et non pas seulement des profits. Je me souviens d'avoir effectué toute une série de manoeuvres, légales, mais à l'encontre de l'esprit de la loi qui veut que le contribuable paie sa juste part de l'impôt. Je ne vous attaque pas personnellement, mais je trouve ironique que les gens s'inquiètent seulement au moment où l'Alberta s'apprête à agir. Est-ce que Coopers and Lybrand, en tant que société nationale, s'est prononcée pour l'harmonisation de l'impôt au moment où seuls l'Ontario et le Québec faisaient cavaliers seuls?

M. Huggett: A cette dernière question, je dois répondre non. J'ai rédigé un article sur l'harmonisation de l'impôt en 1977, c'était avant que l'Alberta ne décide de se désengager; cette opinion m'avait été demandée par le Conseil économique de l'Ontario, soit dit en passant. C'est à peu près la même chose que vous avez ici; ce dernier document ne fait que remettre à jour le premier et aborde, à point donné, le problème de l'Alberta. Il était temps de le publier à nouveau lorsque l'Alberta a pris cette décision.

M. Thacker: Pourriez-vous dire aux membres du Comité quand les règlements sur la répartition des profits des sociétés sont entrés en vigueur? Selon James Gray, qui est assez connu dans l'Ouest, surtout en Alberta, ces règlements ne sont pas entrés en vigueur avant 1972.

M. Huggett: Non, c'était bien avant. En fait, ils étaient déjà en vigueur lorsque j'ai commencé à m'occuper de questions fiscales en 1954; je pense donc qu'ils faisaient partie des accords d'après-guerre. La formule a été modifiée plusieurs fois et je me souviens qu'à la fin des années 50 ou au début des années 60, le Québec voulait modifier la formule pour inclure le capital parmi les éléments de la répartition du revenu. À l'heure actuelle, vous faites la moyenne du chiffre d'affaires et de la masse salariale et cela vous donne le revenu de la société. D'aucun prétendent que le capital devrait également faire partie de cette équation.

À mon avis, que cette formule de répartition soit adéquate ou non sur le plan économique, cela n'a pas beaucoup d'importance du moment que tout le monde emploie la même formule. Certes, on peut l'améliorer en tenant compte du capital, mais le problème réel, ici, est de savoir si les profits des sociétés vont être imposés différemment par chacune des provinces, ce qui, dans certains cas, pourrait représenter 200 p. 100 de leur revenu, ou si nous allions avoir une formule fixant la part que chaque province peut tirer de ces revenus.

M. Thacker: Vous savez sans doute que les régions prétendent que l'Ontario a réussi à conserver les sièges sociaux des entreprises nationales en jonglant avec l'impôt sur les sociétés.

[Texte]

companies in Ontario. Meanwhile, their sales in the west and the Atlantic provinces were at full world price plus the tariff. All of those profits flowed into Ontario and were taxed only in Ontario. If Gray is correct, it is only since 1972 that there has been a full allocation based on sales and number of employees, but just the fact that for years they were able to build up their corporate infrastructure led to enormous taxes flowing to Ontario from the rest of the nation.

Mr. Huggett: Well, some of that is inevitable; there is no system that is going to allocate every nickel of profits ideally, but at least we had, and still have, a system whereby the federal government decides how much of the corporation profits are earned in each province and Ontario follows that formula, even though they have a separate corporate system. Ontario is not drawing in more profits for its own corporate income tax then is being drawn in for federal purposes. So to say that they are milking the rest of the country I think is perhaps unfair.

Mr. Thacker: Well, I think that is true the way it is right now, but that is a relatively recent phenomenon.

Mr. Huggett: No, that has been there since the 1950s—the common allocation formula.

Mr. Thacker: It would be interesting to know the exact date and I think we will have to look into it more. What, in your opinion, Mr. Huggett, is the breaking point for the federal government in administering the tax system? As you know the provinces are trying to bring in more variability and the national minister on occasion, in fact just recently to B.C., has said, no, we cannot administer that provincial tax credit. Where do you think the breaking point is?

• 1510

Mr. Huggett: Well, I would have to think that if the federal government were collecting taxes for provinces that represented less than 50 per cent of the population, or 50 per cent of something, they might be quite prepared to say, "this is no longer a national system and we are going to get out of it". That would be my concern. On the question of administering these various credits and provincial incentives and so on, I would say to this group that if you hang tough and say that Ottawa, the federal government, is not going to administer this credit or that sort of thing because we do not like it, then we stand to lose the whole tax collection arrangements and with it, I would say, we would probably return to the tax jungle. My approach would perhaps be a little different and that would be to try to negotiate with the provinces an acceptable code of conduct: what types of things would be acceptable in terms of incentives and credits to taxpayers, and what would not, and see whether some agreement can be obtained on the basics. Then, if that did not work, I would threaten to tax away any unacceptable benefits that were legislated provincially. If British Columbia wants to introduce an additional five per cent dividend tax credit, there is no reason why the federal government cannot say, well for residents of British Columbia, the tax credit on dividends we give you has dropped from 25 per

[Traduction]

Pendant ce temps, les ventes de ces sociétés dans l'Ouest et dans l'Atlantique se faisaient au prix mondial, plus les tarifs douaniers. Tous ces profits revenaient en Ontario et n'étaient imposés que dans cette province. A en croire Gray, ce n'est que depuis 1972 que la répartition se fait en fonction du chiffre d'affaires et du nombre d'employés. Toutefois, le fait que l'Ontario ait pu construire son parc industriel pendant des années, lui a permis d'accaparer des impôts énormes au détriment des autres provinces.

M. Huggett: Vous savez, c'est plus ou moins inévitable. Aucun système ne permettra de tenir compte de chaque sou de profit; toutefois, nous avons quand même un système—nous l'avons toujours—selon lequel le gouvernement fédéral détermine quelle partie des profits de la corporation sont réalisés dans chaque province et l'Ontario est obligé d'accepter cette formule, même si cette province a un autre système d'imposition des sociétés. L'Ontario ne tire pas plus de profits pour son impôt sur le revenu des sociétés que l'on en tire au niveau fédéral. Il est donc un peu injuste de dire que cette province saigne le reste du pays.

M. Thacker: Vous avez raison, mais c'est quand même un phénomène assez récent.

M. Huggett: Non, cette formule existe depuis les années 50.

M. Thacker: Il serait intéressant de connaître la date exacte et il faudrait sans doute faire des recherches. Monsieur Huggett, jusqu'où peut aller le gouvernement fédéral en ce qui concerne l'administration du régime fiscal? Comme vous le savez, les provinces essaient de tenir compte d'un plus grand nombre de variables et le ministre fédéral a récemment dit à la Colombie-Britannique que nous ne pouvions pas administrer ce crédit d'impôt provincial. Jusqu'où peut-on aller?

M. Huggett: Je suppose, que si le gouvernement fédéral percevait des impôts pour des provinces représentant 50 p. 100 ou moins de la population canadienne, elles pourraient fort bien décider de se désengager sous prétexte qu'il ne s'agit plus d'un système national. C'est ce que je craindrais. En ce qui concerne l'administration des différents crédits d'impôt et stimulants fiscaux des provinces, je suppose que si votre comité maintien une position ferme et affirme que le gouvernement fédéral ne va pas administrer tel ou tel crédit d'impôt parce que cela ne lui plaît pas, nous risquons d'annuler tous les accords fiscaux et on se retrouverait certainement dans une véritable jungle fiscale. Je préférerais, personnellement, essayer de négocier avec les provinces un code acceptable. On pourrait déterminer quels types de stimulants fiscaux ou de crédits d'impôt sont acceptables et voir ainsi si l'on peut parvenir à un accord sur des questions essentielles. Si cela ne marche pas, je menacerais alors d'imposer directement tout profit inacceptable qui aurait été légiféré par la province. Si la Colombie-Britannique veut augmenter son crédit d'impôt sur les dividendes de 5 p. 100, le gouvernement fédéral pourrait fort bien dire que le crédit d'impôt sur les dividendes qu'il accorde aux habitants de la Colombie-Britannique passe de 25 à 20 p. 100. Certes, ce serait faire preuve d'une grande

[Text]

cent to 20 per cent. That is using the big stick, but it has been done; it was done with the oil royalties. When they started climbing up, creeping up at the expense of the federal revenues, the government took the step and said that these would no longer be deductible.

Mr. Thacker: That was again one example of the tax system being used in only parts of the country, whereas I think there is a general feeling that the national government should impose a tax and it should be imposed equally across the whole nation; that tax on the oil industry was seen to be directed only towards one part of the country. Now you are suggesting that that could be used if any province brought in any other form of tax credit. Do you not think that in itself would be quite an aggressive act by the federal government which would really lead to trouble in the long run?

Mr. Huggett: Yes, I do agree it would be a very aggressive act that certainly would not sit well with those in the particular province and those in other places in the country who might applaud but probably do so very silently. It is a very difficult thing. On the other hand, though, if you were prepared to tell the provinces that this is what you might do if they got too far out of line—I do not know—that is not for me to speculate on.

Mr. Thacker: Just from your own personal practice, and your comments with your colleagues, how significant is this leakage of capital to the United States by ordinary citizens? Over and above the corporate transfers?

Mr. Huggett: Florida is said to be owned by Quebeckers at the moment. Most of the capital that has gone out of Quebec into Florida, I would say has not gone for tax reasons; it has gone for other reasons, which makes it difficult. As for other significant amounts of capital that are being exported from the country, we see that those in the real estate development business are moving a lot of their activities into the States. Again I do not think it is the tax system that is doing it, it is the economic opportunity; be it less regulation in the States, easier timeframe within which to get development going, I am not exactly sure which. Our tax system is one of the best systems in the world. It does have some faults and it needs constant direction, but it is still one of the better tax systems in the world. I do not see business leaving because of our tax system. We are, in effect, to a certain extent forced by competition from the States to have corporate rates about the same as the American rates and a system somewhat the same because everybody knows about the United States. Our system is far more favourable to the small businessman than is the American system; the American system favours the corporate executive. Our thrust is towards favouring the small businessman; the American system goes towards the salaried person by putting an upper limit of 50 per cent on his earned income.

[Translation]

sévérité, mais ça s'est déjà fait, notamment en ce qui concerne les redevances pétrolières. En effet, lorsque ces redevances ont commencé à grimper, au détriment des recettes fédérales, le gouvernement fédéral est intervenu et a décidé que ces redevances ne seraient plus déductibles.

M. Thacker: C'est encore un exemple de dispositions fiscales qui ne sont appliquées que dans certaines régions du pays; or, je pense que l'opinion publique voudrait que, lorsque le gouvernement national impose une taxe, celle-ci soit appliquée équitablement dans tout le pays. A cet égard, les impôts perçus auprès de l'industrie pétrolière étaient considérées comme n'affectant qu'une région du pays. Vous nous dites maintenant qu'une telle méthode pourrait être utilisée si une province adoptait un autre type de crédit d'impôt. Ne pensez-vous pas qu'une telle attitude de la part du gouvernement fédéral serait considérée comme très agressive et que cela créerait des problèmes à long terme?

M. Huggett: Je reconnais que ce serait une attitude très agressive qui ne serait certainement pas appréciée dans la province en question, pendant que les autres se réjouissent en silence. C'est une question très délicate. Par ailleurs, si vous voulez dire aux provinces que le gouvernement fédéral est prêt à le faire si elles vont trop loin... enfin je n'en sais rien, c'est pure spéculation.

M. Thacker: D'après vous, cette fuite de capitaux de simples particuliers vers les États-Unis est-elle importante? Je ne parle ici des transferts entre les sociétés.

M. Huggett: A l'heure actuelle, on dit que la Floride appartient aux québécois. La plupart des capitaux qui sont sortis du Québec pour être investis en Floride ne l'ont pas été pour des raisons fiscales, ce qui rend la réponse assez difficile. En ce qui concerne les autres sommes importantes qui sortent du pays, nous constatons que l'immobilier déplace un grand nombre de ses activités aux États-Unis. Là encore, je ne pense pas que ce soit à cause du régime fiscal mais plutôt des possibilités économiques. Ces possibilités sont peut-être créées par une réglementation moins importante aux États-Unis, des conditions plus faciles, entre autres choses. Je ne sais pas exactement. Notre régime fiscal est l'un des meilleurs au monde. Certes, il a des défauts et il faut le remanier constamment, mais c'est quand même l'un des meilleurs régimes fiscaux au monde. Je ne pense pas que des entreprises s'en aillent aux États-Unis à cause de notre régime fiscal. Bien sûr, la concurrence exercée par les États-Unis nous oblige, dans une certaine mesure, à avoir un taux d'imposition des sociétés à peu près équivalent au taux américain ainsi qu'un régime à peu près identique, car tout le monde connaît celui des États-Unis. Toutefois, notre régime fiscal est beaucoup plus favorable aux petits entrepreneurs que le régime américain qui favorise plutôt les directeurs de grandes sociétés. Nous, nous préférons favoriser le petit entrepreneur, alors que les Américains favorisent les salariés en fixant un plafond de 50 p. 100 à leur revenu.

[Texte]

• 1515

Mr. Thacker: How significant or harmful do you think were the recent actions of the Quebec government although I believe other provinces do it too, which in the 1981-82 budget increased the payroll tax. Because it is a deduction against federal income, it results in those companies paying less federal income tax. Because of our system it leads to competition and aggressive acts forth and back. Is there a system that would sort of neutralize that or prevent that type of action?

Mr. Huggett: Well, it is very difficult. We have so many different taxes or forms of taxes that are considered to be a cost of doing business and are generally allowable in computing income for federal purposes. There is no doubt in my mind that Quebec went to those increased taxes because part of them would be financed by the loss of tax revenues of the federal government. I do not know how you can stop it.

Mr. Thacker: You refer to a neutral tax collection agency run by the provinces and the federal government. Could you just elaborate on that. How would you see its working?

Mr. Huggett: Yes, I would think that if Ottawa and the provinces could get together, they might establish a national revenue commission let us call it. Of course the Department of National Revenue that we have now would be the nucleus of it, but it would be run by a board, or commission members would be at the top of it who would be appointed not only by Ottawa but by the provinces. For want of a better term I would call it a board of directors, representing both the provinces and the federal government, so that the decisions that were made would be representative of the bodies concerned. I think at the moment the provinces feel that the federal government dictates exactly what it wants in terms of tax policy and the collection of revenues, and that they have very little input or say in it.

Mr. Thacker: My last question, Mr. Chairman, is theoretical and is really just asking for an opinion from Mr. Huggett. We know that the world over the last several decades is beginning to see itself more as an integrated unit. We have the United Nations to which all of us as nations have submitted a very little bit of our jurisdiction, presumably more in the future. We know that the multinational corporations are themselves an enormous unifying effect and sort of dovetail with the United Nations approach to things. We know there is recent talk of offshore resource taxation for the benefit of the whole world. I am asking your opinion on whether or not you believe we are getting close to the time when the idea should be openly and actively espoused for a world income tax with an allocation among the countries of the world, again by some mutual body such as, say, the United Nations. Is there anything in the literature that you run across to that effect?

[Traduction]

M. Thacker: Récemment le gouvernement québécois—et d'autres provinces d'ailleurs—a prévu dans son budget de 1981-1982 une augmentation de la taxe sur la masse salariale; peuser-vous que cela ait eu un impact négatif? En effet, étant donné que cette taxe est déductible du revenu imposable au niveau fédéral, il en résulte que ces entreprises paient moins d'impôt sur revenu au gouvernement fédéral. Étant donné la nature de notre système, ce genre de disposition provoque des mesures agressives de part et d'autre. Existe-t-il un système qui pourrait en quelque sorte neutraliser ou empêcher ce genre d'intervention?

M. Huggett: Votre question est très difficile. Nous avons un grand nombre de taxes qui sont considérées comme un coût pour les entreprises et sont donc généralement déductibles de leur revenu imposable au niveau fédéral. Il est évident, à mon avis, que le Québec a décidé d'augmenter cette taxe parce qu'une partie serait financée par le manque à gagner du gouvernement fédéral. Je ne sais pas dans quelle mesure on peut empêcher cela.

M. Thacker: Vous avez parlé d'un organisme neutre pour la perception des impôts, organisme qui serait géré par les provinces et par le gouvernement fédéral. Pourriez-vous nous donner plus de détails sur le fonctionnement d'un tel organisme?

M. Huggett: Si Ottawa et les provinces pouvaient s'entendre, on pourrait créer une commission nationale du revenu, par exemple. Bien sûr, le ministère du Revenu national actuel en serait l'élément clé, mais cette commission serait gérée par un conseil d'administration dont les membres seraient nommés par Ottawa et par les provinces. Ce conseil d'administration, qui représenterait en quelque sorte, les provinces et le gouvernement fédéral, et les décisions prises par cet organisme seraient représentatives de tous les participants. Je crois qu'à l'heure actuelle, les provinces estiment que le gouvernement fédéral leur dicte ses quatre volontés en ce qui concerne la politique fiscale et la perception des revenus et qu'elles n'ont pas leur mot à dire.

M. Thacker: Ma dernière question sera plutôt théorique, monsieur le président, mais je voudrais simplement savoir l'opinion de M. Huggett. Nous savons que, depuis plusieurs décennies, le monde se rapproche davantage d'une entité unique. Nous avons par exemple les Nations unies auxquelles chacun de nous, en tant que pays, avons cédé une partie infime de nos pouvoirs, partie qui grandira peut-être à l'avenir. Nous savons que les multinationales jouent un rôle très unificateur et que leur rôle s'harmonise en quelque sorte avec celui des Nations unies. On a parlé récemment de l'imposition des ressources marines dans l'intérêt du monde entier. Pensez-vous que nous nous rapprochons du concept d'un impôt sur le revenu mondial, les recettes en étant ensuite réparties entre les différents pays par un organisme commun comme les Nations unies? Qu'en pensez-vous?

[Text]

• 1520

Mr. Huggett: No, this is the first I have heard of that idea. The closest I have seen it come is in Europe where the OECD or one of those commissions has directed each of the countries in Europe to change its tax system to an imputation system. That is a particular system where corporate profits are taxed and then there is a credit when they are paid out again. They have directed each country to move along that mold and along those lines. But that is within the European community. I have not heard or seen anything whereby it was suggested that a world tax system be imposed, although the idea is very attractive in terms of a country's contribution to the less developed countries, our external welfare, if I can call it that. But maybe in order to get each and every country to put in its proper share there should be a tax on the country imposed by some world organization.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, my last, last question, Mr. Huggett, is whether or not you believe we should be looking in our tax system with a view to going back to the Carter proposals? They were proposed in the late 1960s and the 1971 tax reform did not really bring them in in any significant way at all. Were you a student of the Carter proposals?

Mr. Huggett: Yes, I am very much a student of his proposals. I think we are part way there. Our tax system is influenced infinitely by the Carter Report. What we did not get was full taxation of capital gains. Of course, we are taxing them at more than 100 per cent now with inflation, so we have gone around it by the back door. That is a problem with our system, the capital gains issue.

I for one think there has to be some way of measuring a capital gain to take account of inflation. The present system of measuring the gain based on historical cost is just iniquitous, wrong and everything else, and there is no way you can say that only taxing 50 per cent of the gain compensates for that. It does not. Either you get a bonanza because you have made a gain in five minutes and only half of it is taxable, or you find that your capital is being taxed away. And I think that is an issue which has to be addressed by our politicians relatively quickly, but I presume that is not the task of this group.

The Chairman: Mr. Herbert.

Mr. Herbert: Yes. Mr. Huggett, I was not interested in your presentation and I just wonder whether you were as emphatic as you could have been about the problems that have been created by the provinces running their own show. I was thinking of this province of Quebec, of course, where we have what is termed a progressive income tax for the individual. You have recorded some of the differences; what you did not record though was the option open to many people. I use pilots as an example but there are many others who live in the Province of Ontario instead of the Province of Quebec, where we lost not only the difference in the tax rate, we lose the whole of the taxes they would pay and, in addition, the taxes

[Translation]

M. Huggett: C'est la première fois que j'entends parler d'un tel concept, mais le système qui s'en approche le plus est, à mon avis, celui de l'OCDE ou de l'une de ces commissions: chaque pays européen doit convertir son régime fiscal en un régime d'imputation. Selon ce système, les profits des sociétés sont imposés mais les sociétés peuvent ensuite bénéficier d'un crédit d'impôt. Chaque membre de la Communauté européenne est tenu d'adopter ce système, mais c'est le seul exemple dont j'aie connaissance au monde, bien que ce soit un concept très séduisant puisqu'il nous permettrait d'aider les pays moins développés que le nôtre et ce serait en quelque sorte notre participation au «bien-être extérieur». Toutefois, pour que chaque pays verse la part qui lui revient, il faudrait sans doute que les taxes soient imposées à chaque pays par un organisme mondial.

M. Thacker: Monsieur le président, et je vous promets que ce sera là ma dernière question, j'aimerais savoir si, de l'avis de M. Huggett, on devrait envisager d'en revenir aux propositions Carter pour notre régime fiscal? Ces propositions ont été faites à la fin des années 60, mais la réforme fiscale de 1971 ne les a pas vraiment appliquées. Étiez-vous partisan des propositions Carter?

M. Huggett: Tout à fait. Je pense que nous avons parcouru la moitié du chemin qui nous en séparait. Notre régime fiscal est considérablement influencé par le rapport Carter. Ce que nous avons rejeté, par contre, c'était l'imposition totale des gains de capital. Certes, nous les imposons à plus de 100 p. 100, étant donné le taux d'inflation, et on peut dire que, finalement, nous y sommes arrivés, mais par la petite porte. Les gains de capital sont un des problèmes de notre régime fiscal.

Personnellement, j'estime que l'évaluation du gain de capital devrait tenir compte de l'inflation. Le système actuel, basé sur le coût de la propriété en question, à un moment donné, est tout à fait injuste et l'imposition de la moitié des gains seulement n'est certainement pas une compensation. Ou bien vous avez la chance de faire un gain en cinq minutes, et la moitié est imposable, ou bien votre capital disparaît complètement avec les impôts. Je pense que c'est une question que les politiciens devraient étudier dans un avenir assez rapproché, mais je sais que ce n'est pas là la tâche de votre groupe de travail.

Le président: Monsieur Herbert.

M. Herbert: Monsieur Huggett, votre exposé m'a beaucoup intéressé, mais je me demande si vous avez bien décrit l'ampleur des problèmes créés par les provinces qui insistent pour mener leur propre barque. Je pense plus particulièrement à la province de Québec où l'on a adopté un impôt progressif sur le revenu des particuliers. Vous nous avez parlé des différences d'une province à l'autre, mais vous ne nous avez pas dit quelle option était encore disponible à bon nombre de personnes. Prenons le cas des pilotes. Ce ne sont pas les seuls à vivre en Ontario au lieu de vivre au Québec, et nous perdons non seulement la différence entre les taux d'imposition, mais aussi la totalité des impôts qu'ils paieraient et, en plus, les impôts

[Texte]

from the economy they would have generated by living in this province of Quebec.

Looking at that and looking at this figure of \$500 million which you put in your brief made me think back to this morning when we had a group of social service workers here complaining about the need for more money. I was thinking again of the federal contribution of hardly any more than \$500 million and wondering what they would say if they saw that opportunity to pick up almost twice as much money as the amount contributed by the federal government from the saving of that \$500 million.

• 1525

But if we want to be practical, we know—and there is no use kidding ourselves—that the Province of Quebec is not going to change, period. I find the reasoning somewhat illogical but I understand the emotional factor; and rather strangely, whilst we have talked about the competition at the corporate level, it has worked in reverse for the individual. However, I think we probably just have to face that fact and go from there. There seems to be, generally amongst the other nine provinces, an agreement that we can maintain the system as we have it for the individual.

But turning to corporate, you brought in a figure of 50 per cent, I think. I do not know of what, but something to that effect, 50 per cent. We have two thirds of the country already outside if we count just Quebec and Ontario alone. I could only assume that you probably had in mind 50 per cent of the number of provinces. You did not clarify that. If we have one more go out or maybe two more go out, the number remaining is going to be pitifully small.

Mr. Huggett: I was not thinking in terms of numbers of provinces because Prince Edward Island is so small in comparison to Quebec or Ontario that it should not count in that equation. So I guess I was thinking in terms of population, and you are right. With both Quebec and Ontario out of the corporate field, the federal government is collecting less than 50 per cent of the corporate taxes now.

Mr. Herbert: Yes. The reason I bring that in is because I have heard it said by the people in the federal government that maintaining the present system is not particularly desirable from the federal point of view. It creates all kinds of problems at the federal level. And if we get to the point where there are just not enough to be worth worrying about, we should scrap it altogether. Then the federal can make up its own mind as to how it wants to tax corporations without worrying about the effect on the provinces, the provinces having chosen themselves the independent route.

There is a sort of perverse thought, I guess, in my mind. I have always had it in the back of my mind that a corporation tax is a tax on the consumer, and now that I see the competition going on between the provinces at the corporate level to lower their corporate tax rate, I see a certain benefit to the consumer coming from that. I cannot help but think that Mr. Parizeau put some rather tempting features into his last

[Traduction]

provenant des activités économiques qu'ils alimenteraient par le fait même de vivre au Québec.

Vous citez ce montant de 500 millions de dollars dans votre mémoire et cela me rappelle que, ce matin, nous avons entendu un groupe de travailleurs sociaux se plaindre de l'insuffisance de fonds. La contribution fédérale est à peine supérieure à 500 millions de dollars et je me demande ce qu'ils diraient s'ils avaient l'occasion d'obtenir deux fois plus que ce que ne donne le gouvernement fédéral à partir de cette économie de 500 millions de dollars.

Mais enfin il faut être réaliste, la province de Québec ne changera pas, un point c'est tout. Ce raisonnement me paraît un peu illogique, mais je comprends quand même le rôle du facteur émotif. Tout à l'heure, chose curieuse, nous parlions de la concurrence au niveau des sociétés, mais en fait, c'était exactement l'inverse pour les particuliers. Quoi qu'il en soit, il faut faire face à la réalité et essayer d'évoluer à partir de là. Les neuf provinces semblent approuver le maintien du système actuel en ce qui concerne les particuliers.

Toutefois, en ce qui concerne les sociétés, vous avez mentionné le chiffre de 50 p. 100—de quoi je n'en sais rien. Les $\frac{2}{3}$ du pays échappent déjà au système du seul fait du Québec et de l'Ontario je suppose donc que vous voulez dire 50 p. 100 du nombre des provinces. Toutefois, vous n'avez pas précisé s'il y en a une ou deux de plus qui s'en vont, le nombre de provinces restantes sera vraiment pitoyable.

M. Huggett: Le pourcentage que j'ai mentionné ne concernait pas le nombre de provinces, car l'Île du Prince-Édouard est une toute petite province par rapport au Québec et à l'Ontario; cela ne devrait donc pas intervenir dans l'équation. Mon pourcentage s'appliquerait donc à la population. Vous avez raison de dire que le Québec et l'Ontario se sont retirés du Régime d'imposition des sociétés et que le gouvernement fédéral perçoit maintenant moins de 50 p. 100 des impôts sur les sociétés.

M. Herbert: Je vous dis cela parce que je l'ai entendu dire par des représentants du gouvernement fédéral à savoir que le maintien du système actuel n'est pas tellement souhaitable du point de vue du gouvernement fédéral. En effet, il pose toutes sortes de problèmes. Si nous en arrivons au point où ce système ne présente plus aucun avantage, autant s'en défaire. A ce moment-là, le gouvernement fédéral pourra décider s'il veut imposer les sociétés sans s'occuper des conséquences de cette imposition sur les provinces, ces dernières ayant choisi une voie indépendante.

J'ai toujours pensé, au fond de moi-même, qu'un impôt sur les sociétés est en fait un impôt sur les consommateurs, mais je vois maintenant les provinces se faire concurrence en réduisant leur taux d'imposition des sociétés et j'ai l'impression que les consommateurs en profiteront. Je ne peux m'empêcher de penser que M. Parizeau, dans son dernier budget, voulait encourager certaines entreprises à revenir au Québec afin

[Text]

budget with the intention of attracting back into the province of Quebec an additional load for taxation purposes, because that is obviously his objective. But if he is successful, it is not going to take very many months before the Minister of Finance of the Province of Ontario is going to do exactly the same thing to attract them back again.

You said yourself that if they keep in competition with each other they are going to find that there is not going to be enough revenue. Then maybe they will have to get together because of lack of revenue. But obviously they can make up that lack of revenue by putting in on the backs of the individual taxpayer.

Mr. Huggett: But it is a little harder for them to put it on the backs of the individual taxpayers because they are the ones with votes. The corporations do not vote and so they are fair game. But you are absolutely right, you know. If Ontario retaliates against the Quebec measure and reduces its rates, and we know Alberta is going to do something, and on and on it goes, I do not know where we will end up except in a mess. I would think it would be far more important for the economy that we have a common system for business and corporations which, after all, carry on business throughout the country, whereas individuals are generally located in one spot.

The provincial governments, if they are trying to do something, are generally looking towards their people. So if they have to collect something, they should be collecting their own personal taxes. But the reason they do not want to do that is because the cost involved is too high. It requires an enormous mechanism that is already in place, and the provinces could not put such a mechanism, such an organization, together. But if they want to offer incentives for people to move in and bring their wealth or what have you, that is where it should be done. I do not think it should be done at the corporate level at all.

• 1530

Mr. Herbert: You said in your brief that if the provinces insist upon greater autonomy they should be encouraged to seek it at the individual level. Of course, we have provision in our tax collection system at the moment for the provinces to have their individual levels, and there is considerable variation. I get the impression that it has not been as noticeable to the individual taxpayers, those that pay, in effect, one cheque to Ottawa even though varying percentages to their provinces.

Certainly, in the Province of Quebec we notice the different amount, the higher amount, that we pay in individual taxes for two reasons. First, we do literally pay a higher sum of money, but it is also because of the transfer of tax points. We fill in our federal tax return without thinking too much about it. We are paying less there, and we do not know how much less, and we do not deduct the amount that we are paying less on the federal side from the amount we are paying extra on the provincial side. All we see is this big block of extra moneys on the provincial side. Now because of that effect in Quebec, it appears to me that maybe it is not as obvious between peoples in the other provinces, because they are sending only one tax

[Translation]

d'augmenter ses recettes fiscales; c'était évidemment son objectif. S'il y parvient, le ministre des Finances de la province de l'Ontario ne tardera certainement pas à faire exactement la même chose pour récupérer ses entreprises.

Vous avez dit que, si les provinces continuent à se faire la concurrence, vous constatez que le jeu n'en vaut pas la chandelle. Il faudra qu'elles s'entendent parce qu'elles n'auront plus assez de recettes fiscales. Toutefois, elles peuvent évidemment compenser ce manque à gagner en augmentant les impôts sur les particuliers.

M. Huggett: Peut-être, mais c'est quand même plus difficile car ce sont les particuliers qui votent. En effet, les entreprises ne votent pas; c'est plus facile dans leur cas. Vous avez tout à fait raison de dire que, si l'Ontario réagit aux mesures québécoises en réduisant aussi ses taux d'imposition—et l'Alberta en fera certainement autant—je ne sais pas où ça s'arrêtera mais je suis sûr que cela aboutira au chaos. Je suis convaincu qu'il serait beaucoup plus positif pour l'économie que nous ayons un régime fiscal commun pour les entreprises. Après tout, elles ont des activités dans tout le pays, alors que les particuliers ont généralement leur domicile dans une province.

Les gouvernements provinciaux, lorsqu'ils veulent faire quelque chose, se tournent généralement vers leurs habitants. S'ils veulent percevoir des taxes, qu'ils perçoivent donc les taxes sur les particuliers. Toutefois, ces gouvernements ne veulent pas le faire parce que cela coûte trop cher. En effet, cela nécessite une bureaucratie énorme, qui est déjà en place au niveau fédéral, et les provinces ne pourraient pas se permettre d'en instaurer une semblable. Toutefois, si elles veulent encourager les particuliers à venir s'installer sur leurs territoires et y apporter leurs richesses, c'est ce qu'elles devraient faire. Je ne pense pas qu'elles devraient s'occuper de l'imposition des sociétés.

M. Herbert: Vous avez dit dans votre mémoire que, si les provinces réclament davantage d'autonomie, elles devraient être encouragées à la recherche au niveau de l'imposition des particuliers. Notre système actuel de perception des impôts permet aux provinces d'imposer leurs propres taux en ce qui concerne l'imposition des individus, et il y a des variations considérables. J'ai l'impression que les particuliers ne se rendent pas tellement compte de cette différence.

Bien sûr, au Québec, on se rend compte que les impôts sur les particuliers sont plus élevés, et cela pour deux raisons. D'abord, nous versons réellement une somme plus élevée, mais il y a aussi le transfert des points fiscaux. Nous remplissons notre déclaration d'impôt sans y réfléchir beaucoup. Nous payons moins d'un côté, mais nous ne savons pas exactement combien car nous ne soustrayons pas la somme que nous payons en moins au gouvernement fédéral de celle que nous payons en plus au gouvernement provincial. Tout ce que nous voyons, c'est cette importante somme supplémentaire au niveau provincial. Étant donné que c'est ce qui se passe au Québec, j'ai l'impression que c'est encore moins évident dans

[Texte]

return, that they may be paying more tax in Ontario than they are paying in Alberta.

Mr. Huggett: Well it is fairly clear to the taxpayers in the other provinces in that they figure out their federal tax and then they add on a provincial tax. So they know what is going to their province although it is on the one return and you make out your cheque to the Receiver General of Canada. Those who are interested can . . . Well, it is right there on the tax form, the amount they are paying which is being turned over to their province.

Mr. Herbert: In your experience then do you feel that the average citizen is well aware what proportion of his taxes is going to his or her provincial government? I am talking outside of Quebec, of course.

Mr. Huggett: I suppose if you asked the man on the street what percentage of his tax was going to Ontario and what percentage was going to Ottawa he probably would not have a clue. But it is there on the form. He could tell you, if you asked him, if he had a copy of his return. He probably just does not remember.

Mr. Herbert: If there is no significance—now I am looking at what we are studying, fiscal transfers—then there may be some desire on our part to recommend that we stop passing over as much money as we are presently doing at the federal level to the provincial treasurers, just let them impose their own taxes and get out of it where it is a provincial field of responsibility.

Mr. Huggett: I do not want to comment on the desirability of that one way or the other. It is certainly an option. You are collecting an awful lot of money that is being just turned around and channelled back to the provinces in these programs, and I guess you are not getting the credit for it. One way to do it would be to say that half of the federal tax is for these programs and have a separate levy so that people would know they were paying so much for hospital care, medicare and so on. At the moment, nobody knows what our medical care is costing us. As an individual I have no idea what medical care is costing me.

Mr. Herbert: Thank you very much.

Mr. Huggett: Perhaps I do not want to know either.

The Chairman: Mr. Blaikie.

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, I have a few questions. First of all, I was interested, Mr. Huggett, when you said that corporations of course do not vote. But I remind you that they donate to campaigns rather significantly—at least to two out of the three parties—so they have some power there.

[Traduction]

les autres provinces, puisque les gens ne remplissent qu'une seule déclaration d'impôt; ils ne se rendent donc pas tellement compte qu'ils payent davantage d'impôts en Ontario qu'en Alberta.

M. Huggett: Vous savez, c'est parfaitement clair pour les contribuables des autres provinces qui calculent leur impôt fédéral et ajoutent l'impôt provincial. Ils savent donc exactement ce qui va à leurs provinces, même si tous ces chiffres figurent sur une seule déclaration d'impôt et que vous envoyez votre chèque global au Receveur général du Canada. Ceux qui s'intéressent à la question peuvent fort bien . . . en tout cas, la somme destinée à la province est clairement mentionnée sur la déclaration d'impôt.

M. Herbert: D'après vous, l'homme de la rue se rend-il bien compte qu'une telle proportion de ses impôts va à son gouvernement provincial? Je parle des provinces autres que le Québec, bien sûr.

M. Huggett: Si vous posiez la question à l'homme de la rue, je suis sûr qu'il ne le saurait pas. Pourtant, ces montants figurent sur la déclaration d'impôt. Il pourrait vous le dire s'il avait un exemplaire de cette déclaration avec lui. Toutefois, il ne s'en souvient certainement pas.

M. Herbert: Si cela n'a pas beaucoup d'importance, nous aurions peut-être intérêt à recommander que le gouvernement fédéral cesse de servir d'intermédiaire aux trésoriers provinciaux et qu'on laisse à ces derniers le soin d'imposer leurs propres taxes; en d'autres termes, le gouvernement fédéral se retirerait de toutes ces activités qui ne relèveraient plus alors que du niveau provincial.

M. Huggett: Je ne peux pas vous parler des avantages d'une telle solution. Toutefois, c'en est une. Votre rôle consiste à percevoir des sommes considérables qui sont tout simplement rendues aux provinces dans le cadre de ces programmes, mais on ne vous en a aucune reconnaissance. Une solution consisterait à dire que la moitié de l'impôt fédéral sert à financer ces programmes et d'imposer une taxe distincte afin que les gens sachent combien ils payent pour les soins hospitaliers, les soins médicaux, etc. A l'heure actuelle, personne ne sait combien nous coûte notre système de soins médicaux. Personnellement, je n'ai aucune idée de ce que cela me coûte.

M. Herbert: Merci beaucoup.

M. Huggett: Mis je préfère sans doute ne pas savoir.

Le président: Monsieur Blaikie.

M. Blaikie: Monsieur le président, j'ai plusieurs questions à poser. Vous avez dit, monsieur Huggett, et cela m'a beaucoup intéressé, que les sociétés ne votaient pas. J'aimerais simplement vous rappeler qu'elles font des dons aux campagnes électorales et des dons importants croyez-moi, surtout à deux des trois partis nationaux.

• 1535

I was interested in the analysis you offer of personal income tax in Quebec, because one of the facts we have in our briefing notes is that the gross income of doctors in Quebec, for instance, ranks seventh in Canada, whereas their net income—

L'analyse que vous avez faite de l'impôt sur le revenu des particuliers au Québec m'a beaucoup intéressé, car nous avons entendu, notamment, que le revenu brut des médecins, dans cette province, venait au septième rang au Canada, alors que

[Text]

that is to say, their after-tax income—is second; Their net income is second.

The Chairman: Yes, but not after taxes, I do not think, net of overhead costs.

Mr. Blaikie: Is it net of overhead or is net after tax?

The Chairman: Before tax; it is gross income less expenses.

Mr. Blaikie: I would like to know, because if it is after tax then I wanted to reconcile that with your analysis here on page 3.

Mr. Huggett: I would say it just cannot be, because the moment you hit \$25,000 of taxable income in this province you are paying more tax than you are anywhere else in Canada.

Mr. Blaikie: Do we have any assistance there from our researchers?

Mr. Bastien: It is net after tax.

Mr. M. Mendelson (Committee Researcher): After tax and expenses.

Mr. Blaikie: Yes. So their net income is second in the country; and I just wonder how that fits with this rather gloomy picture of how people are taxed in Quebec.

Mr. Huggett: There is a possible answer, and it is that the rates of tax are so high in this province that everybody is going out and getting tax shelters. They are investing in Quebec stock savings plans to the maximum; and you should see the oil wells we own in this province—not that they are flowing, but the money has gone down the hole.

Mr. Blaikie: Just temporarily.

Mr. Huggett: Well, I do not know if it will come back. But the individual taxpayers and particularly the professionals—the doctors, accountants, lawyers—they all have tax shelters, or if they do not, they need their heads read.

Mr. Blaikie: Would you consider what you just described to be a case of tax immorality?

Mr. Huggett: Yes and no; in the sense that there are those people who ostensibly have large incomes and they are making investments for which they are getting a deduction. You can argue that that is not quite right. The wage-earner who does not have the opportunity to invest in an oil well pays his tax on his gross income. The higher earners apparently do not. But those provisions are there in the act, so it is not evasion.

Mr. Blaikie: No, but in your paper you make a distinction yourself between tax immorality and tax evasion, because you used both words; otherwise you would just have used one.

Mr. Huggett: There is a very big distinction between evasion and avoidance. I use the term “immorality” to cover the two, so if you say it is quite all right, the law says you may take a deduction, yet people say, well, gee, that is not quite right; you

[Translation]

leur revenu net, c'est-à-dire après impôt, venait au deuxième rang.

Le président: Ce n'est pas après impôt, mais plutôt après déduction des frais généraux.

M. Blaikie: Est-ce après déduction des frais généraux ou est-ce après impôt?

Le président: Il s'agit du revenu brut moins les frais généraux, c'est donc avant impôt.

M. Blaikie: J'aimerais bien le savoir car, si c'est après impôt, il faudrait m'expliquer ce que vous dites à la page 3.

M. Huggett: A mon avis, c'est impossible car au Québec, dès que vous atteignez la tranche de revenu imposable de \$25,000, vous payez beaucoup plus d'impôt que partout ailleurs au Canada.

M. Blaikie: L'un de nos chercheurs pourrait-il nous donner cette précision?

M. Bastien: Il s'agit du revenu net après impôt.

M. M. Mendelson (chercheur du Comité): Il s'agit du revenu net, après déduction des impôts et des frais généraux.

M. Blaikie: Bien. Donc, leur revenu net vient au second rang au Canada et je me demande comment vous pouvez concilier cela et la description assez pessimiste que vous nous faites du régime d'imposition des particuliers au Québec.

M. Huggett: Je peux vous répondre en vous disant que les taux d'imposition sont tellement élevés dans cette province que chacun essaie de trouver son petit paradis fiscal. Les Québécois investissent dans des actions québécoises au maximum et, en ce qui concerne les puits pétroliers de cette province, s'ils ne produisent rien ils engloutissent par contre pas mal d'argent.

M. Blaikie: C'est temporaire.

M. Huggett: Je ne sais pas si cela reviendra, mais les contribuables, et surtout les professions libérales, c'est-à-dire les médecins, les comptables et les avocats, ont tous leur petit paradis fiscal; ceux qui n'en ont pas ont vraiment besoin de voir un psychiatre.

M. Blaikie: Considérez-vous la situation que vous venez de décrire comme un cas d'immoralité fiscale?

M. Huggett: Oui et non à la fois. En effet, ce sont des gens qui, manifestement, touchent des revenus importants et qui font des investissements pour lesquels ils obtiennent une déduction. Vous pouvez prétendre que ce n'est pas tout à fait moral. Le salarié qui ne peut pas se permettre d'investir dans les pétroles paie des impôts sur son revenu brut. Ce n'est pas le cas, apparemment, de ceux qui ont des revenus plus élevés. Toutefois, ces dispositions figurent dans la loi et il ne s'agit donc pas de fraude fiscale.

M. Blaikie: Non mais, dans votre mémoire, vous faites une distinction entre l'immoralité fiscale et la fraude fiscale; vous avez employé les deux termes, c'est donc que vous faites une différence entre les deux.

M. Huggett: En effet, il y a une grande différence entre dissimuler des revenus et éviter des impôts. J'ai employé le terme «immoralité» pour couvrir les deux; certains disent que c'est acceptable puisque la loi vous autorise à faire ces déduc-

[Texte]

should not have it. That I would call immorality, if you will, even though it is perfectly legal. But that just depends on your view of what an individual should pay.

The Chairman: And that differs among members of Parliament.

Mr. Huggett: That is right.

Mr. Blaikie: And it differs among provinces, with the respective ideologies of their respective governments.

Mr. Huggett: I think there are probably more than 20 million different answers to that question in this country.

Mr. Blaikie: Which is to say that tax harmony, insofar as one sought a harmonious answer to the problem you describe on page 3, could be for all provinces to raise their personal income taxes to the same level as Quebec. That would be another way of solving the problem, would it not?

Mr. Huggett: Yes That would solve a lot of problems. I do not dare suggest it. I would lose my head.

• 1540

Mr. Blaikie: It seems to me one of the arguments against tax disharmony and you used it to the *reductio ad absurdum* level, which is quite appropriate—is sooner or later no one would be collecting any taxes, if we were all competing with each other. Yet the case you concentrate on most really is exactly the opposite of that, at least with personal income tax. It is not the case that Quebec, for instance, is trying to compete with other provinces by lowering taxes. It has made the decision for one reason or another to have higher taxes. It seems to me the very example you have emphasized is an anomaly in relation to your general thesis.

Mr. Huggett: Let me just put it this way. It depends on how you approach it. You can say the Quebec system is the norm and Ontario is offering lower tax rates to its people. In that context, we are finding that people are moving out of Quebec for this very reason, and you cannot attract people into the province. As long as there is a differential, who is imposing the higher tax or who is reducing taxes below what they should be.

Mr. Blaikie: So you are saying, then, there is a kind of value judgement or philosophical judgement to be made; these are not simply economic matters after all.

Mr. Huggett: I am not making any judgement as to which one is right; whether Ontario is right to have low taxes or Quebec is right to have higher taxes. All I am saying is if there is a significant differential, you are going to get a movement of people and industry within the country for no reason other than those differentials; and I just do not see what good it does this country at all. For example, I do not see why we should pick up a Ford plant and move it out to Alberta and leave all the unemployment down in Windsor, with all the disruption that would cause, and have a nice automobile plant out in Alberta but nobody to operate it because Alberta does not have the people. But that is the type of thing this interprovincial squabbling—incentive systems are designed to achieve.

[Traduction]

tions, tandis que d'autres estiment que c'est anormal. C'est pour cela que j'emploie le terme «immoralité», même si cela est parfaitement légal. Tout dépend de votre façon de voir les choses.

Le président: Chaque député a la sienne.

M. Huggett: Vous avez raison.

M. Blaikie: Et chaque province a la sienne également, conformément à l'idéologie de son gouvernement.

M. Huggett: Je suppose qu'au Canada, vous auriez plus de 20 millions de réponses différentes à cette question.

M. Blaikie: Ce qui signifie qu'une solution harmonieuse à ce problème, que vous décrivez à la page 3, serait que toutes les provinces haussent leur taux d'imposition des particuliers au même niveau que celui du Québec. Ce serait une autre façon de résoudre le problème, n'est-ce pas?

M. Huggett: Oui, cela résoudrait pas mal de problèmes. Je n'oserais jamais le suggérer car j'y perdrais la tête.

M. Blaikie: Il me semble que l'un des arguments contre la désharmonie fiscale—et vous l'avez appliqué à juste raison au niveau de la réduction à l'absurde—c'est qu'à un moment donné, si nous sommes tous en concurrence les uns avec les autres, personne ne percevra d'impôt. Toutefois, le cas sur lequel vous insistez le plus est vraiment le contraire de cela, du moins en ce qui touche l'impôt sur le revenu des particuliers. Par exemple, le Québec n'essaie-t-il pas de concurrencer d'autres provinces, en réduisant les impôts? Pour une raison ou pour une autre, il a décidé que les impôts seraient plus élevés. Il me semble que l'exemple même sur lequel vous avez insisté est une anomalie par rapport à votre hypothèse générale.

M. Huggett: Je dirai simplement que cela dépend de la façon dont vous abordez le problème. On peut dire que la norme est le système québécois, et que le taux d'imposition ontarien est plus bas. Dans ce contexte, nous découvrons que les gens quittent le Québec pour cette raison-là, et les gens refusent de s'installer dans cette province. Tant qu'il y a une différence, quelle province a le taux d'imposition le plus élevé? Laquelle réduit ses impôts en-deça de ce qu'ils devraient être?

M. Blaikie: Vous dites donc que c'est un jugement de valeur, une position philosophique à prendre. Après tout, il ne s'agit pas uniquement d'une simple question économique.

M. Huggett: Je ne veux surtout pas préjuger de la raison qui donne à l'Ontario le droit d'avoir des impôts plus bas, ou au Québec celui d'avoir des impôts plus élevés. Tout ce que je dis, c'est que si cette différence est importante, vous verrez un transfert de gens et d'industries à l'intérieur du pays, uniquement pour ces raisons et je ne vois tout simplement pas quel bien cela peut faire au pays. Par exemple, je ne vois pas pourquoi nous déménagerions l'usine Ford en Alberta pour créer du chômage à Windsor, sans compter toutes les distorsions que cela entraînerait, et nous aurions une belle usine de fabrication d'automobiles en Alberta, et personne pour la faire fonctionner, faute de main-d'œuvre. Et pourtant voilà à quoi

[Text]

Mr. Blaikie: Could you elaborate a bit—I was interested in your remark about how the multinationals were dictating tax harmonization in the Third World. I am not quite sure what you mean there. It seems to me at times countries in the Third World are reduced to the same kind of tax jungle as provinces and municipalities have been domestically competing with each other for the location of multinational industry.

• 1545

Mr. Huggett: I was thinking of it in the context of multinationals deciding that they may want to carry on business in a particular country, yet if the tax system in that country is not right, they just will not go there. As a consequence, slowly and surely the countries are coming up with a system that is somewhat like the American or Canadian systems.

Mr. Blaikie: So it is not a harmonization; it is an Americanization.

Mr. Huggett: Perhaps.

Mr. Blaikie: Yes.

M. Loisel: Deux brèves questions. Dans le dernier budget de M. Parizeau... Est-ce que vous comprenez le français un peu?

M. Huggett: Non.

M. Loisel: Croyez-vous que l'opération de M. Parizeau de diminuer les impôts sur les profits, d'augmenter ceux sur le capital et sur la main d'œuvre auront les résultats qu'il escompte, c'est-à-dire d'amener les compagnies à déclarer plus de profits? Par contre, le contrepoids de cela est peut-être d'en amener certaines à ne pas venir investir en capital ou... Croyez-vous que cette approche en est une qui aurait des résultats positifs pour le Québec?

Mr. Huggett: I would have to say yes, I think it will have some positive results. But the difficulty is that, while he has these lower tax rates for the corporations, he has not seen fit to lower the tax rates on individuals; consequently, the owners, if they are small owners of businesses, will not be attracted back. The large corporations, yes; they will be encouraged to expand their operations here, and to find ways of perhaps increasing their profits in Quebec and reducing them in other provinces. So he might well get some windfall revenues from that source.

But you know, any program of this kind has to be examined in the overall context, which is: Is Quebec a good place to start a new business? What are the overall economics? What are the overall tax consequences? As a small businessman, I think I would still prefer to be in Ontario than in Quebec. Even after you pay your higher Ontario corporation taxes and draw the money out, you still probably pay less tax overall than you would here in Quebec.

M. Loisel: Vous m'amenez à vous poser une autre question, par votre réponse. Si on oublie le contexte politique du

[Translation]

mènent tous ces tiraillements et ces systèmes de motivation interprovinciaux.

M. Blaikie: Pourriez-vous préciser un peu la façon dont les multinationales dictaient leur harmonisation fiscale au Tiers-Monde. Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris ce que vous voulez dire. Il me semble que les pays du Tiers-Monde ont les mêmes problèmes fiscaux que nos provinces et municipalités qui sont en concurrence les unes avec les autres pour attirer l'industrie multinationale.

M. Huggett: Je pensais dans le contexte des multinationales qui décident de faire affaires dans un pays en particulier mais si le système fiscal de ce pays n'est pas convenable, elles s'abstiendront tout simplement de le faire. Conséquemment, lentement mais sûrement, les pays vont vers un système comparable au système américain ou canadien.

M. Blaikie: Donc ce n'est pas l'harmonisation, c'est l'américanisation.

M. Huggett: Peut-être.

M. Blaikie: Oui.

Mr. Loisel: Two short questions. In Mr. Parizeau's last budget... Do you understand French? A little bit?

Mr. Huggett: No.

Mr. Loisel: Do you think that Mr. Parizeau's move to lower taxes on profits and to increase on capital and manpower will have the results he hopes, that is to bring companies to declare more profits? On the other hand, the drawbacks might be that some companies will refrain from coming and investing or... Do you think that this approach will have positive results for Quebec?

M. Huggett: Je dois dire que oui, cela entraînerait des résultats positifs. Toutefois, quoique le ministre des Finances ait diminué les taux d'imposition des corporations, il ne l'a pas fait pour les individus; par conséquent, les propriétaires de petites entreprises ne sont pas encouragés à revenir. Par contre, les grandes sociétés seront encouragées à élargir leurs opérations ici, et à trouver des moyens d'augmenter leur profit au Québec pour les réduire dans d'autres provinces. Le ministre des Finances pourrait bien récupérer des revenus inattendus de cette source.

Toutefois, il faut étudier tout programme de ce genre dans son ensemble, c'est-à-dire: le Québec est-il un bon endroit pour lancer une nouvelle entreprise? Quelle est la conjoncture économique? Quelles sont les conséquences fiscales? Comme petit entrepreneur, je préférerais quand même m'installer en Ontario qu'au Québec, car même si le taux des taxes sur les sociétés est plus élevé en Ontario, ce qui est un avantage, on paie moins de taxes en général en Ontario qu'au Québec.

Mr. Loisel: Your answer leads to another question. Notwithstanding the political situation in Quebec, suppose it were

[Texte]

Québec, si c'était le Manitoba qui avait décidé de prendre de telles mesures face aux corporations, est-ce que votre jugement serait le même? Est-ce qu'à ce moment-là l'Ontario devrait réagir plus rapidement pour, elle aussi, adopter la même mesure? Parce qu'aussi, dans votre mémoire, vous semblez accorder plus d'importance à l'harmonie fiscale au niveau des corporations qu'au niveau des individus. Là, par contre, vous me dites, lorsque je vous pose la question concernant le plan Parizeau, qu'il y a encore plus d'avantages d'aller, pour la petite et moyenne entreprise, en Ontario à cause des impôts. Là, vous semblez mettre l'emphase sur l'impôt des particuliers, et ce qui laisse aussi entendre le climat politique et social.

• 1550

Mais disons que c'est le Manitoba qui vient avec un tel plan, quelle serait alors votre réponse?

Mr. Huggett: Well, I think you have to consider the economic and social features of the package. You cannot ignore these other issues. But on the tax side, if Manitoba did such a thing, Ontario might feel that it did not have to, because they were not losing enough to Manitoba. It is a question of trade-offs. I mean, if they lost a lot of industry to Manitoba because of the lower Manitoba tax then, of course, they would probably take some action. But if they lost only one or two, that is the luck of the draw. It depends on the size of the other jurisdiction, and how important it is economically.

M. Loisel: Une toute dernière question. Vous semblez dire, comme tant d'autres, qu'il faut absolument pas utiliser la fiscalité pour promouvoir le développement régional. Donc, si l'on exclut l'outil de la fiscalité, quelle autre politique de développement régional pouvons-nous mettre en place? Est-ce qu'on doit se résigner tout simplement à dire qu'on doit laisser les forces du marché déterminer le meilleur endroit, pour une compagnie, où elle va aller s'implanter?

Mr. Huggett: I believe very strongly that the market forces should decide where a company should go. I feel that, while it is a very worthwhile endeavour to try to create industry in certain areas which do not have the advantages of others, it is the wrong thing in the long run to use the tax system or government grants to force growth where it is not economical.

M. Loisel: Oui, mais il y a une marge de manœuvre. Je prends souvent l'exemple de M. L. W. Bombardier qui construit des locomotives. Oublions le contexte du Québec. C'est aussi économique de construire des locomotives à Toronto qu'à Montréal. Par contre, est-ce qu'il n'y aurait pas avantage, quand on regarde les disparités entre les deux provinces, justement, si c'est une nouvelle usine à construire, d'intervenir justement pour qu'ils viennent au Québec? Dans un cas semblable où cela ne fait pas de différence qu'on soit au point A ou au point B, sur le plan économique in the long run? Quel genre de mesures le gouvernement fédéral pourrait-il prendre s'il ne peut utiliser la fiscalité?

[Traduction]

Manitoba that had decided to take such measures dealing with corporations, would your decision be the same? Should indeed Ontario now act quickly to adopt the same measures? In fact, in your brief, you seem to attach more importance to fiscal harmony at the corporate level than you do for individuals. On the other hand, in responding to the Parizeau plan, you are saying it is still more advantageous for the small and medium enterprise to settle in Ontario because of the tax situation. Here you seem to be stressing individual taxation rates, and the implied problem of the political and social climate.

But suppose Manitoba were to propose such a plan, what would be your answer then?

M. Huggett: Il faut tenir compte des caractéristiques économiques et sociales de l'ensemble du plan. On ne saurait les ignorer. Sur le plan strictement fiscal, si le Manitoba proposait un tel plan, l'Ontario ne ressentirait sans doute pas le besoin de l'émuler, car cette province ne perd pas suffisamment d'entreprises qui sont au Manitoba. C'est une question d'échange. Bien sûr, si l'Ontario devait perdre une partie importante de son industrie au profit du Manitoba où les impôts seraient moins élevés, alors bien sûr l'Ontario devrait agir. Mais s'il ne s'agissait que d'une ou deux industries, elle se dirait que c'est la vie. Il faut tenir compte de l'importance de l'autre juridiction, et de son pouvoir économique.

Mr. Loisel: This will be my very last question. Like so many others, you seem adamant in not using fiscal incentives to promote regional development. If you exclude the use of this particular tool, what other policies for regional development would you recommend? Should we simply allow the forces of the market to determine the best area for a company to settle?

M. Huggett: Je crois vraiment qu'on devrait laisser les forces du marché déterminer l'endroit où s'établira une société. Quoiqu'il soit très utile de tenter de créer des industries dans certaines régions qui n'ont pas les mêmes avantages que d'autres, je crois qu'à long terme, on aurait tort de vouloir utiliser le système fiscal, ou des subventions du gouvernement, pour encourager la croissance dans des régions où cela ne s'avère pas économique.

Mr. Loisel: Yes but then you have room to manoeuvre. I often bring up the example of M. L. W. Bombardier who builds locomotives. Let us forget the Quebec situation. It is just as economical to build locomotives in Toronto as it is in Montreal. On the other hand, in view of the disparities between the two provinces, would it not be in fact more advantageous in the case of a new plant, to intervene so that it might be built in Quebec? Supposing that it does not make any difference economically, on the long term, whether the plant is in point (a) or point (b)? What other measures might the federal government use, if not fiscal incentives?

[Text]

• 1555

Mr. Huggett: First of all, I suggest that the federal government should not be trying to move industry from here to there for various reasons.

Mr. Loiselle: The new ones.

Mr. Huggett: Maybe the provinces feel differently, in that province A might want to try to attract industry and it would be perfectly legitimate for it to do so. But when the federal government says it would like locomotives built here instead of there, they are in the awkward position of giving an advantage to one but taking away from another. I think that makes them rather non-neutral. We know that the provinces are concerned only with their particular areas; whereas the federal government has to be concerned with the country as a whole. If they were going to spend money, it would be far better to spend it on moving people out of the poorer areas and into the growing areas than to try to stick industry down in those areas which may not even last for very long.

M. Loiselle: Alors, vous êtes d'avis que le Canada devrait être composé de 7 municipalités comportant 3 millions et demi de citoyens avec d'excellents services sociaux, et qu'on ferme toutes les régions défavorisées?

There is a report showing that it would be a good idea for the Canadian economy to put the 23 million people in a few municipalities, such as probably three or four in Ontario, one on the west coast, one in the prairies, and in Montreal maybe, and that is it. You move people. You have our money on paper.

Mr. Huggett: I think there is a human element involved in this thing and you just cannot close down areas and move people like that. But you do not have to encourage them or offer them incentives to stay. Obviously, you cannot just close off half the country and, as you say, have seven municipalities.

The Chairman: Would you say that all tariffs, then, should be abolished in the country and just let the private market determine where industry should go, and to hell with it if they come to Canada or go in the States, or wherever? If you are not going to intervene with the tax system what about intervention with the tariffs? You know, in the Maritimes we could buy our cars about 20 per cent cheaper in the United States than we could get them in Ontario.

Mr. Huggett: Well, we would all benefit in the long run from the elimination of tariffs. It is the short run problems that dictate against it. We could all buy our clothing a lot cheaper if we did not have quotas and tariffs. But there would be a lot of people out of work in this province and elsewhere.

The Chairman: But would you not agree that the tax system can be as good an incentive or a protection for development in some areas of the country as tariffs have been for over 100 years? Why has it been all right to have tariffs to protect Ontario industry, but you are not going to be able to use the tax system which, obviously, is the same kind of instrument, a

[Translation]

M. Huggett: D'abord, à mon sens, le gouvernement fédéral ne devrait pas intervenir pour déplacer des industries d'une région à une autre pour n'importe quelle raison.

M. Loiselle: Les nouvelles industries seulement.

M. Huggett: Les provinces ne voient peut-être pas les choses du même œil, dans une province A par exemple, on peut vouloir attirer de nouvelles industries, ce qui me semble parfaitement légitime. Et si le gouvernement fédéral préfèrait ouvertement que les locomotives soient construites ici plutôt qu'ailleurs, il se verrait dans une situation gênante en donnant à une province un avantage qu'il retire à une autre. Ce gouvernement perdrait sa neutralité. Les provinces bien sûr n'ont qu'à se préoccuper de leur territoire, tandis que le gouvernement fédéral doit se préoccuper du pays dans son ensemble. S'il doit dépenser de l'argent, mieux vaut qu'il le dépense à déplacer les gens des régions pauvres dans des régions en pleine croissance, plutôt que d'essayer d'implanter des industries dans ces régions où elles risquent ne pas survivre très longtemps.

Mr. Loiselle: Then you think Canada should consist of 7 municipalities with populations of 3.5 million people and excellent social services, and that we should forget the under-developed regions?

Dans un rapport il est dit qu'il serait avantageux pour l'économie canadienne d'installer sa population de 23 millions dans quelques municipalités, par exemple trois ou quatre municipalités en Ontario, une sur la côte ouest, une sur les Prairies, et peut-être à Montréal. Il s'agit de déplacer de l'argent, vous avez l'argent sur papier.

M. Huggett: Il faut tenir compte de l'élément humain, il n'est pas possible de simplement abandonner certaines régions, et de déplacer les gens. Toutefois, il faut les encourager, à rester en leur offrant des incitations. Bien sûr, on ne peut simplement abandonner la moitié du pays, et n'avoir que sept municipalités.

Le président: Préconisez-vous alors qu'on abolisse tous les tarifs du pays, qu'on laisse les forces du secteur privé déterminer la répartition des industries qu'on prenne le parti de la laisser s'installer au Canada, aux États-Unis ou ailleurs? Si on ne doit pas intervenir par le système fiscal, que pensez-vous des interventions tarifaires? Vous savez qu'aux Maritimes, il est possible d'acheter des voitures américaines pour 20 p. 100 moins cher qu'en Ontario.

M. Huggett: Eh bien, à long terme nous en tirerions tous profit. Ce sont les problèmes à court terme qui militent contre une telle mesure. On pourrait certainement acheter nos vêtements pour beaucoup moins cher, s'il n'y avait pas de contingentement. Mais aussi nous aurions beaucoup de gens en chômage dans cette province et ailleurs.

Le président: Ne croyez-vous pas toutefois que le système fiscal est un bon moyen d'encourager, ou du moins de protéger le développement de certaines régions, tout aussi valables que l'on été les tarifs depuis 100 ans? Pourquoi s'il est juste de protéger l'industrie ontarienne au moyen de tarifs, serait-il injuste d'utiliser un système fiscal—qui bien sûr est le même

[Texte]

tool that society has and a political instrument, to help develop industry in regions of the country where there is no industry?

Mr. Huggett: I just do not quite follow how you consider the tax system to be the same as a tariff barrier.

The Chairman: It is a similar kind of instrument that you can use to incite industry in a region of the country.

Mr. Huggett: Yes, but I believe our constitution prevents the provinces from imposing tariff barriers.

• 1600

The Chairman: Oh, no, but the federal government can use . . .

Mr. Huggett: There is a tariff between Canada and the rest of the world, but there are no tariffs between provinces.

The Chairman: Oh, no, but I took your view to mean that even the federal government should not use the income tax system that it has. You know, one can say that you do not want the provinces to have to many levers to do that, but the federal government has been using the tax system to give preferences to some regions of the country for industrial development. Do you support those. Or do you think, as I heard you say awhile ago, that the market forces should determine where industry goes, because that is not the way that Canada has been developed at all?

Mr. Huggett: But I do feel it would be a lot further ahead if it let the free market determine where industry should be.

The Chairman: It is a debatable point, rather not really debatable but an academic point of what would have happened if this or that would have happened? The fact is, you know, that the day it was decided in Canada that public moneys, that the force of government was going to be used to build a railroad, that was the end of the market forces in Canada—that was it. In the Maritimes the market forces were north/south and that forced the market forces to go east/west. Do not talk to me any more about market forces in Canada, they ended the day it was decided you were going to have a railroad go east/west and you were going to use government money to do that and not the market forces.

Mr. Huggett: That is because we had a country. But having a country, I say we should not be using these forces within the country to force people to go in one area or to move industry from here to there. I mean, Canada is a country. We may want to keep the goods out from other countries for various reasons—maybe we do not want all of these Japanese car—and we can use our tariff barriers, or what have you, to stop those if that is desired by the country as a whole.

The Chairman: Anyway, we could debate that interminably. I do not see a very big difference between using the tariff system to protect certain regions of the country or certain industries and using the federal income tax system to do it. I do not see a very big difference in that, but I do see the dangers of everybody losing if the point you make in your brief about the extent to which this happens in the country where

[Traduction]

genre d'instrument pour la société, un outil politique—afin de développer l'industrie dans les régions démunies?

M. Huggett: Je ne suis pas votre analogie entre le système fiscal et la barrière tarifaire.

Le président: C'est un outil semblable qu'on peut utiliser pour encourager l'industrie dans une région du pays.

M. Huggett: Oui, toutefois la constitution ne permet pas aux provinces d'imposer des barrières tarifaires.

Le président: Oh, non, mais le gouvernement fédéral peut appliquer . . .

M. Huggett: Entre le Canada et le reste du monde il y a des tarifs, mais il n'y en a pas entre les provinces.

Le président: Oh, non, mais j'avais compris que même le gouvernement fédéral ne devrait pas utiliser son système actuel d'impôt sur le revenu. C'est bien joli de dire que les provinces ont trop de pouvoir mais le gouvernement fédéral se sert du système d'imposition pour favoriser le développement industriel dans certaines régions du pays. Êtes-vous d'accord avec cela ou croyez-vous, comme je vous l'ai entendu dire tout à l'heure, que le jeu du marché devrait déterminer où l'industrie s'installe car ce n'est pas la façon dont le Canada a été bâti?

M. Huggett: Je pense que nous serions grandement avanta-gés si nous laissions le marché libre de répartir les industries.

Le président: C'est discutable, ou plutôt ce ne l'est pas vraiment, mais sur le plan strictement hypothétique que serait-il arrivé si les choses s'étaient passées comme cela? En fait, vous savez que le jour où le Canada a décidé que les fonds publics et l'influence du gouvernement seraient utilisés pour la construction d'un chemin de fer, ce jour-là on a mis un terme au jeu du marché au Canada. Dans les Maritimes les échanges se faisaient dans l'axe Nord-Sud et cette décision les a obligé à s'effectuer dans l'axe Est-Ouest. Ne me parlez plus des forces du marché au Canada, elles ont cessé d'être le jour où on a décidé de construire un chemin de fer Est-Ouest avec l'argent du gouvernement sans tenir le moindre compte des forces du marché.

M. Huggett: C'est parce que nous avons un pays, mais je prétends que nous ne devrions pas utiliser ces forces à l'intérieur du pays pour obliger les gens à aller dans une région ou pour déplacer l'industrie ça et là. Je veux dire le Canada est un pays. Pour diverses raisons nous pouvons ne pas vouloir de produits étrangers, nous ne voulons pas toutes ces autos japonaises et nous pouvons appliquer nos barrières tarifaires, ou autres, pour mettre fin à ces importations, si c'est ce que le pays désire dans son ensemble.

Le président: De toute façon, nous pourrions en discuter indéfiniment. Je ne vois pas grande différence entre l'application du système tarifaire pour protéger certaines régions ou certaines industries du pays et de le fait d'utiliser le système fédéral d'impôt sur le revenu. Je ne vois pas de grande différence, mais je prévois que tous y perdront dans la mesure, comme vous le dites dans votre mémoire, où nous fermons des

[Text]

you close down industries in one area to open them up in another area.

But if the federal income tax system does that, there should be less likelihood of that happening because the people voting the tax laws or the changes in the federal parliament would be aware this could happen and of course they will do it. It can happen if you let the provinces, although it is not a question of letting because they can do it. I can see your point there, but I am not sure it is the same point when you are dealing with federal income tax laws.

Mr. Huggett: No. I am primarily concerned about the provinces having different laws and erecting pseudo—tariff barriers, or the reverse, if you will.

The Chairman: I believe Mr. Bastien has a question.

Mr. Bastien: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Huggett, just one short question. The messages we are getting from the economists outside the government with respect to the issue of tax harmonization are quite mixed. Some say that we should be more concerned about tax harmonization but others say that the federal government has already been too concerned with this issue. This latter group gives as an example, what has been happening in the United States. They say that some states have income taxes and others do not, that the systems vary considerably from one state to another, and that the U.S. economy is not functioning worse than the Canadian economy is. How do you react to that kind of view?

• 1605

Mr. Huggett: My reaction is that state taxes in the United States are a very much smaller percentage of the total than provincial taxes are in Canada. If you have a state imposing a 1 per cent tax on an unfair basis or something, you can probably shrug your shoulders and say, well, that is too bad, we got burned a little bit but it is not too many dollars and it does not matter. But if you are in a situation where those taxes become a significant proportion of the total, then you would find things would be very different in the United States; they would be screaming for harmony.

New York has had problems, the city has had problems with businesses moving out, and so on, and they are in great difficulty. A lot of people will not even put a business into California because of its unitary concept whereby they want to tax the world profits of multinationals even if they have just one little sales office in California. I guess people still do business, I mean they somehow sell goods in California, but the amount of brain power that goes towards avoiding that tax and keeping out of California's clutches is probably staggering in terms of the unproductive costs it adds to the whole process.

The Chairman: It would probably be a centre for accountants to move to!

[Translation]

industries dans une région pour les rouvrir dans une autre région.

Toutefois, si cela se fait en vertu du système fédéral d'impôt sur le revenu, il y a moins de chance que cela se produise car les gens qui adoptent ces lois fiscales ou les amendements à ces lois au Parlement fédéral en seraient conscients et bien sûr ils prendraient les mesures qui s'imposent. Cela peut se produire si on laisse les provinces... bien sûr ce n'est pas la question car elles peuvent le faire. Je comprends votre point de vue, mais je ne pense pas que cela s'applique de la même manière lorsqu'il s'agit des lois fédérales touchant l'impôt sur le revenu.

M. Huggett: Non. Ce qui me préoccupe surtout c'est les différences entre les lois provinciales et que celles-ci érigent des pseudo barrières tarifaires ou le contraire, si vous voulez.

Le président: Je pense que M. Bastien a une question.

M. Bastien: Merci, monsieur le président. Juste une petite question, monsieur Huggett: la réaction des économistes à l'extérieur du gouvernement au sujet de la question de l'harmonisation fiscale est assez mixte. Certains prétendent que nous devrions nous préoccuper davantage de l'harmonisation fiscale, mais d'autres par contre disent que le gouvernement fédéral a déjà trop insisté sur cette question. Ces derniers nous donne comme exemple ce qui s'est passé aux États-Unis. Ils disent que certains états ont un impôt sur le revenu alors que d'autres pas, et que les système varient considérablement d'un état à l'autre, et que l'économie américaine ne s'en porte pas plus mal que l'économie canadienne. Comment réagissez-vous à ce genre d'opinion?

M. Huggett: Je crois que les taxes imposées par les États aux États-Unis sont inférieures, en pourcentage du total, à celles de nos provinces. Si un état impose une taxe injuste de 1 p. 100, vous pouvez toujours hausser les épaules et dire: «Bon, c'est dommage, nous nous sommes faits quelque peu avoir, mais cela ne représente pas beaucoup, en dollars, et cela ne fait rien.» Cependant, si vous êtes dans une situation où ces taxes composent une proportion importante du total, vous verriez que la situation serait très différente aux États-Unis; tout le monde réclamerait l'harmonie à cor et à cri.

New-York a eu ses problèmes, les compagnies quittent la ville et les problèmes sont énormes. Beaucoup de gens ne veulent pas monter une affaire en Californie à cause du concept unitaire de cet État qui veut taxer les profits mondiaux des multinationales même si ces dernières n'ont qu'un tout petit bureau de vente en Californie. Je crois que les gens font encore des affaires là-bas—après tout on réussit quand même à vendre ses produits en Californie—mais toutes les énergies intellectuelles gaspillées en pure perte tout simplement pour savoir comment éviter cette taxe et ne pas tomber aux mains du gouvernement de la Californie sont probablement époustouflantes comparées à la non productivité et aux coûts que cela ajoute à toutes les transactions.

Le président: C'est probablement le paradis des comptables!

[Texte]

I want to thank you very much, Mr. Huggett, for your presentation. I should have mentioned that you are a former chairman or president of the Canadian Tax Foundation, is that correct?

Mr. Huggett: No, I was not.

The Chairman: But you were . . .

Mr. Huggett: I was chairman of the joint committee of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants.

We used to present voluminous briefs to the federal government, about that thick, on an annual basis recommending about—I think the last one I was involved in, we had 240 changes we wanted to see made.

The Chairman: How many were made?

Mr. Huggett: One. No, our record was better than that, Mr. Chairman, that was very facetious

Mr. Loiselle: Is this what you call productivity?

The Chairman: Mr. Herbert.

Mr. Herbert: I just wanted to say, since you mention the Canadian Bar Association, are you aware they came before us and told us that everything we are doing is legal?

Mr. Huggett: No, I was not aware of that. I would tell them to go . . .

The Chairman: Mr. Huggett, I want to thank you very much for having accepted to appear before us on such short notice, it was very helpful to us. Thank you.

Je demanderai maintenant au président de l'Association médicale du Québec, le docteur Louis Joseph Roy, et au docteur Gérald Caron, direction général, de bien vouloir venir à la table des témoins s'il vous plaît . . . Nous avons une copie de votre mémoire, Dr Roy, et si je comprends bien vous voulez le lire?

Dr Louis-Joseph Roy (président, Association médicale du Québec): Le Dr Caron va vous le résumer, monsieur le président.

Le président: Docteur Caron.

Dr Gérald Caron (directeur général, Association médicale du Québec): Monsieur le président, il n'est pas dans notre intention de vous lire le mémoire au complet, bien qu'il soit plutôt bref. Nous voulons simplement vous en souligner les points principaux.

Comme vous le verrez plus loin, nous avons mis en appendice trois documents. Le premier appendice a trait à un mémoire que notre association avait soumis à la Commission royale sur les services de santé en 1962. Nous avons pensé que quelques recommandations qui s'y trouvent pourraient vous intéresser rétroactivement parlant. Le deuxième appendice concerne un mémoire de notre association présenté en 1967 à la Commission d'enquête sur la Santé et le Bien-être social de cette province du temps de M. Castonguay. Et le troisième est tout simplement un éditorial concernant le dixième anniver-

[Traduction]

Je veux vous remercier beaucoup, monsieur Huggett, pour votre présentation. J'aurais dû dire que vous étiez un ancien président de la Canadian Tax Foundation, n'est-ce-pas?

M. Huggett: Non, pas du tout.

Le président: Mais vous étiez . . .

M. Huggett: J'étais président du Comité mixte de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés.

Nous avions l'habitude de présenter des mémoires épais comme cela au gouvernement fédéral, chaque année, pour recommander environ . . . je crois que la dernière fois, nous avions recommandé 240 modifications.

Le président: Et combien en a-t-on réalisé?

M. Huggett: Une. Non, c'est à la blague, monsieur le président, c'était mieux que cela.

M. Loiselle: Et c'est ce que vous appelez de la productivité?

Le président: Monsieur Herbert.

M. Herbert: Puisque vous avez parlé de l'Association du barreau canadien, je voulais tout simplement vous demander si vous saviez que cette Association est venue témoigner ici pour nous dire que toutes nos démarches sont tout ce qu'il y a de plus légales?

M. Huggett: Non, je ne le savais pas. J'aimerais bien leur dire d'aller . . .

Le président: M. Huggett, merci beaucoup d'avoir accepté de comparaître devant nous malgré un si court préavis; votre présence ici nous a été fort utile. Merci.

I would now ask the Chairman of the Medical Association of Quebec, Dr. Louis Joseph Roy and Dr. Gérald Caron, its general director, to please come up to the witness's chair at the table—we have a copy of your brief, Dr. Roy, which you want to read, unless I am mistaken.

Dr. Louis-Joseph Roy (President, Quebec Medical Association): Dr. Caron will summarize it for you, Mr. Chairman.

The Chairman: Dr. Caron.

Dr. Gérald Caron (General Director, Quebec Medical Association): Mr. Chairman, we do not intend to read the brief in total, although it is a rather short one. We would simply like to point out the main ideas.

As you will see later, we have annexed three documents. The first annex is the brief submitted by our association to the Royal Commission on Health Services in 1962. We thought that some of the recommendations which were in there, might be of interest, retroactively speaking. The second annex is the brief presented by our association in 1967 to the Commission of Inquiry on Health and Social Welfare, for this province, at the time of Mr. Castonguay. The third is simply an editorial concerning the tenth anniversary of our health program, commonly called Medicare, which is a document I wrote; it

[Text]

saire de notre Programme de santé, communément appelé Medicare, qui est un écrit de ma main et qui résume un peu nos pensées sur notre excellent système de santé. Nous avons pensé que ce dernier éditorial pourrait vous faire sourire par certains de ses commentaires.

• 1610

Tout d'abord nous voulions souligner dans ce mémoire que si nous ne sommes pas des experts en matière fiscale, tout de même nous sommes bien conscients que tous les revenus des gouvernements, que ce soit le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux, ne proviennent que d'une seule et unique source, à savoir les goussets du contribuable. Ces sources vous sont bien connues, j'en suis certain, tels les impôts sur les revenus des particuliers et des sociétés, ainsi qu'une variété infinie de taxes directes ou indirectes. Nous n'avons pas pu identifier d'autres sources de revenus pour les gouvernements. Par contre, ce que nous pouvons identifier aisément, c'est une vérité fondamentale, à savoir que les goussets de ces contribuables sont maintenant à sec, et à sec en raison des impôts qu'il faut payer pour celui qui en a à payer, et aussi à cause de toutes les taxes directes et indirectes qui affectent la valeur de notre dollar.

Or, l'objet de notre mémoire n'est pas de discourir sur les pourquoi, quand, comment, où et qui de la taxation, et encore moins sur les mécanismes du partage des champs de taxation entre les divers niveaux de gouvernement. Par contre, nous savons bien que les besoins de taxation découlent de besoins réels ou perçus, soit des gouvernements, soit de la population. En ce qui concerne le partage des champs de taxation, celui-ci fait l'objet d'une mésentente constitutionnelle plus que centenaire et je crois bien que cette lutte n'est pas prête de finir.

Ici, de tous les programmes établis qui font l'objet d'accords fiscaux entre les gouvernements fédéral et provinciaux, ceux de l'assurance hospitalisation, brièvement, et ceux de l'assurance-maladie seront abordés, surtout à la lumière de l'expérience québécoise.

Nous avons couché ici des commentaires généraux, tout d'abord pour vous dire qu'au Québec comme ailleurs nous avons l'impression que le gouvernement fédéral s'est immiscé dans un domaine que la Constitution canadienne réservait aux provinces, c'est-à-dire le domaine de la santé. Mais nous savons également que de gré ou de force les provinces ont consenti à cet empiètement du fédéral. Au Québec, comme partout au Canada, on a tenté d'offrir un programme d'assurance-maladie selon la formule *Cadillac*, et c'est bien cette formule *Cadillac* qui semble gruger une part de plus en plus grande du budget des gouvernements. Au Québec comme ailleurs, les goussets du contribuable sont aussi à sec et, nous nous excusons d'insister sur l'importance de ce facteur parce qu'il faut bien se rendre compte, ou il faudra bien se rendre compte un jour, que la santé n'est pas l'unique priorité du contribuable ni de la population. Il nous semble que la couverture totale pour des maladies à coûts catastrophiques suffirait aux exigences de la justice sociale et permettrait de limiter la

[Translation]

summarizes our thoughts on an excellent health system. We thought that this editorial might bring a smile to your lips because of certain of its comments.

First, we would like to point out in this brief that if we are not experts in fiscal matters, we are very conscious that all government revenues, whether the federal government or the provincial governments, come from the same source, to wit, the taxpayer's pocket. Those sources are very well known to you, I am sure: income tax paid by individuals and companies as well as an infinite variety of direct and indirect taxes. We have not managed to identify any other source of revenue for governments. However, what we can readily identify is a fundamental truth, that the taxpayer's pockets are now quite empty because of all those taxes that have to be paid for whoever has to pay any and also because of all the direct and indirect taxes affecting the value of our dollar.

The object of our brief is not to discuss the whys and wherefores of taxation and even less to discuss the mechanisms brought into play for sharing the different fields of taxation amongst the different levels of government. However, we know very well that taxation needs flow from the real or perceived needs whether those of the governments or the population. As far as the sharing out of the tax base is concerned, the latter has been the object of a constitutional misunderstanding which has been going on for more than one hundred years and I do not think that struggle is far from over.

Of all the established programs which are the object of fiscal agreements between the federal and provincial governments, we will be discussing those of hospitalization insurance, briefly, and health insurance especially in the light of the Quebec experience.

We have put down general comments here, first of all to tell you that in Quebec as elsewhere we get the impression that the federal government has intruded into an area that the Canadian constitution had reserved for the provinces that is the area of health. However, we also know that, liking it or not, the provinces consented to this intrusion of the federal government. In Quebec, as everywhere else in Canada, what was offered was a "Cadillac" type health insurance program and it is this "Cadillac" formula which seems to be taking up a greater and greater share of government budgets. In Quebec as elsewhere, the taxpayer's pockets are as empty as empty can be and we are sorry if we seem to be insisting on the importance of that factor but today, or sooner or later, we will have to face up to the fact that health is not the only priority of the taxpayer or of the population. It seems to us that total coverage for those kinds of health problems which entail dramatic costs would be sufficient to ensure social justice and would allow the increase of costs to be brought down to a reasonable proportion of the total budget.

[Texte]

croissance des coûts à une proportion raisonnable du budget total.

Au Québec, comme dans toutes les autres provinces, le facteur des coûts des programmes a échappé au contrôle du gouvernement fédéral. Et nous croyons qu'il a surtout échappé au contrôle fédéral lors de la modification des ententes initiales qui ont eu lieu il y a quelques trois ou quatre années. Ici au Québec, plus qu'ailleurs, le gouvernement provincial par l'entremise du ministère des Affaires sociales, dans lequel on a intégré et camouflé l'ex-ministère de la Santé, et de la Régie de l'assurance maladie, a fait fi totalement du concept d'assurance et n'a ni plus ni moins établi qu'un contrôle dictatorial sur tout ce qui concerne la médecine.

Si nous passons maintenant à quelques commentaires particuliers en ce qui concerne les caractéristiques principales dont on voulait affubler le programme de santé canadien, disons que tout d'abord au Québec les programmes sont certainement universels. Chaque Québécois possède sa carte soleil qui garantit son droit aux soins médicaux.

• 1615

Ici, au Québec, la couverture est globale ou presque. Elle est globale si l'on regarde tout ce qui est défrayé et ce qu'englobe notre assurance maladie, soit les frais d'hospitalisation, les frais de soins médicaux, les coûts de chirurgie dentaire en milieu hospitalier, les examens optométriques et les médicaments pour les personnes âgées de plus de 65 ans ou les assistés sociaux de plus de 60 ans, certaines prothèses, appareils visuels ou auditifs et les soins dentaires qui sont maintenant offerts à tous les enfants de moins de 16 ans ainsi qu'aux bénéficiaires de l'aide sociale. Elle nous semble moins globale lorsqu'on exclut des examens ou des traitements qui nous semblent importants comme la psychanalyse, la chirurgie esthétique, la thermographie et la mammographie, la sclérothérapie et qu'on limite les patients à un examen visuel complet par an.

Quant à l'accessibilité, il nous semble qu'au Québec, elle ne soit pas aussi grande qu'on voudrait le laisser croire. Certainement qu'on ne peut pas invoquer ici des causes de non-participation des médecins, l'*opting out*, ou une surcharge quelconque d'honoraires qu'on appelle communément l'*extra billing*. Ici, la loi nous défend des honoraires additionnels et rend toute non-participation illusoire. Nos médecins doivent donc se contenter des honoraires négociés, même si ces derniers sont inadéquats.

Par contre, les causes du manque d'accessibilité sont beaucoup plus subtiles. Nous voyons, dans notre province, la liste d'attente des cas électifs s'accroître en nombre et en durée par le fait que les budgets de nos hôpitaux sont insuffisants et qu'on a diminué le nombre disponible de lits pour soins actifs de deux manières, tout d'abord en en diminuant carrément le nombre total, puis en permettant l'occupation de ce nombre réduit de lits par des malades chroniques, et ceci dans des proportions variant de 20 à 30 p. 100 selon les hôpitaux. Je vous ferai remarquer que cette occupation des lits de soins aigus par des malades chroniques découle directement d'une directive du ministère des Affaires sociales.

[Traduction]

In Quebec as in all the other provinces, the factor of program costs has gotten away from the federal government's control. We believe that they really got out of federal control when changes were brought about to the initial agreements three or four years ago. Here, in Quebec, more than anywhere else, the provincial government through the department of social affairs where the ex department of health and the health insurance agency were integrated and camouflaged, has shown complete scorn for the concept of insurance and has simply established pure dictatorial control over everything concerning medicine.

If we now go to a few particular comments concerning the main characteristics that the Canadian health program was to be saddled with, we would first of all like to say that, in Quebec, the programs are certainly universal. Every Quebecer has a health insurance card which guarantees access to medical care.

Here in Quebec, coverage is comprehensive, or almost. It is comprehensive if you look at everything that is covered under our health insurance plan: hospital fees, health care costs, fees for dental surgery done in hospital, eye examinations, medication for persons over 65 years of age or for persons over 60 years of age who are on welfare, certain prostheses, glasses, hearing aids, and dental care for children under 16 and welfare recipients. It seems less comprehensive if we consider that important examinations or therapies such as psychoanalysis, plastic surgery, thermography, mamography, and sclerotherapy are excluded, and patients are limited to one complete eye examination per year.

Insofar as accessibility is concerned, we feel that it is not as wide in Quebec as one is given to understand. We can certainly not claim that this is due to opting out on the part of doctors or to extra billing. Here, extra billing is illegal and opting out almost impossible. Our doctors must be satisfied with negotiated fees, even if they are inadequate.

The reasons for reduced accessibility are far more subtle. Waiting lists are getting longer and longer because hospital budgets are inadequate and the number of beds available for active care have been reduced in two ways: the total number of beds has been reduced outright and 20 to 30 per cent of this already limited number of beds are occupied by chronically-ill patients. I would point out to you that the fact that acute-care beds are occupied by chronically-ill patients is the direct result of a directive issued by the Ministry of Social Affairs.

[Text]

On constate également, à l'étendue de la province, que nos patients doivent attendre parfois jusqu'à six mois pour consulter certains spécialistes, soit que ces derniers soient débordés de travail, soit qu'ils soient en nombre insuffisant dans plusieurs de nos régions. Ils éprouvent même une difficulté à consulter les médecins généralistes qui, en plus d'être débordés, sont limités par un plafonnement de leurs honoraires.

Un des problèmes plus graves que l'on connaît dernièrement est celui des médecins de la périphérie et des populations des régions périphériques qui sont tout simplement victimes d'une pénurie de médecins, lesquels médecins ne sont pas encouragés à subir l'éloignement; il n'y a aucune prime sauf en ce qui concerne les psychiatres. Il nous semble ici que c'est une lacune sérieuse à combler lorsqu'on regarde les événements de ces derniers mois.

Nous passons ensuite à l'aspect des coûts de nos services médicaux. Nous passerons par-dessus celui du problème des coûts de l'assurance-hospitalisation, car nous sommes certains que d'autres organismes vous auront informés du problème budgétaire de nos hôpitaux dans lesquels les salaires représentent environ 80 p. 100 des dépenses.

En ce qui concerne les sujets qui nous intéressent de plus près, le coût des services médicaux proprement dit, disons que notre gouvernement se mérite la palme en ce qui concerne le contrôle de ces coûts. Nous vous avons cité ici les dépenses de 1971 en ce qui concernait 6,911 médecins, ce qui représentait 269 millions de dollars, soit un revenu brut moyen de \$38,923 par médecin. Nous parlons ici de médecins rémunérés à l'acte. En 1979, pour environ 3,000 médecins de plus, le total a été de 600 millions de dollars, soit une moyenne de revenu brut de \$60,472. Tout ceci démontre clairement que notre gouvernement a très bien su contrôler la hausse des coûts du programme d'assurance-maladie dans cette province. Il arrive toutefois que nos médecins, devant de très piètres hausses accordées peu fréquemment, soit une toute première en 1976 qui était de l'ordre de 8 p. 100 et une toute dernière à la fin de 1980 de 9.2 p. 100, il arrive que nos médecins qui, eux aussi, comme les autres citoyens, subissent les assauts de l'inflation voient leur pouvoir d'achat diminuer et trouvent le contrôle gouvernemental, dans cette province, beaucoup moins drôle.

• 1620

En plus de contrôler les coûts, nous avons trouvé le moyen au Québec de contrôler également la profession médicale. Nous avons dit ailleurs, à une autre occasion, que nos médecins ici faisaient figure de castrés. Ils ont été systématiquement éliminés du processus décisionnel et même consultatif, tant au niveau gouvernemental qu'hospitalier. Ils sont harcelés par la bureaucratie, ils sont prisonniers d'un système que le gouvernement leur impose par la loi et prisonniers de leur syndicat professionnel auquel l'adhésion est obligatoire.

En ce qui concerne le mode de financement, nous avons cru bon de vous citer quelques chiffres pour vous montrer jusqu'à quel point les coûts de l'assurance-maladie dans cette province sont assez bien contrôlés et qu'elle ne coûte pas si cher que cela à notre gouvernement et aussi pour vous indiquer qui en défraie réellement le coût. En 1974, les revenus de notre Régie

[Translation]

We have also noted that, throughout the province, our patients must sometimes wait to six months to consult certain specialists, either because the specialists are swamped with work or because there are not enough of them in a number of regions. They are having the same problems getting appointments with general practitioners, who are only overworked, but have had a ceiling imposed on their fees.

One of the most serious problems we have been facing recently is the shortage of doctors in outlying areas. Doctors are not encouraged to go and practise in these areas; there is no isolation pay, except for psychiatrists. We feel that this is a serious gap that must be filled, particularly given the events of the last few months.

We would now like to deal with cost of health services. We will not deal with the problem of the cost of hospitalization insurance, as we are certain that other organizations have informed you of the financial problems being facing our hospitals, which spend 80 per cent of their budgets on salaries.

The issue that interests us the most is the cost of medical services in the strict sense of the term. Let us say that our government gets first prize for cost control. In 1971, \$269 million was spent. This covers 6,911 doctors, which gives each one an annual gross income of \$38,923. These are doctors paid by the appointment. In 1979, for about 3,000 more doctors, the total was \$600 million, which gives an annual gross income of \$60,472. This clearly shows how effectively our government has controlled increases in the cost of health-insurance programs in this province. Our doctors get small and infrequent increases. The first one, in 1976, was approximately 8 per cent and the most recent one, at the end of 1980, was 9.2 per cent. Like other Canadians, their purchasing power is being eroded by inflation and they are not very pleased about government control in this province.

Besides controlling costs, we have managed to find a way of monitoring the medical profession. We have said elsewhere, on another occasion, that it is as if our doctors had been castrated. They have been systematically excluded from the decision making and consulting process, at both the government and hospital level. They are harassed by the bureaucracy and they are prisoners of both the government, which imposes legislation on them, and of their professional association which they are required to join.

Insofar as financing is concerned, we thought we should quote a few figures to show you to what extent health control costs in this province are under control, to demonstrate that it is does not cost our government all that much and to show you who is really bearing the burden of the cost. In 1974, our Board's income was \$543 million, in rounded figures and its

[Texte]

étaient de 543 millions de dollars. J'arrondis les chiffres pour les fins de la cause, et les dépenses de 500 millions de dollars. Il y avait donc un excédent de 42 millions 698 mille dollars et un excédent accumulé de 1971 à 1974 de 122 millions de dollars. Nous avons mis ici en lumière d'où provenaient ces revenus; il y a d'abord la contribution des particuliers et des employeurs pour 324 millions de dollars, ensuite la participation du gouvernement fédéral pour 208 millions de dollars et enfin les intérêts gagnés de 10 millions de dollars et d'autres revenus, soit 543 millions de dollars. En ce temps-là, la plupart des particuliers payaient une contribution maximale de 125 dollars ou de 200 dollars par année, selon leur statut d'employé et la contribution des employeurs représentait 0.8 p. 100 de tous les salaires bruts versés. En 1976, la cotisation des particuliers, qui restait tout de même plafonnée, et des employeurs a été majorée à 1.5 p. 100. Il est assez curieux de noter dans le rapport même de notre Régie de l'assurance-maladie que les sommes qui lui étaient versées représentaient tout de même seulement 0.8 p. 100 de ce taux.

Les dernières statistiques que nous obtenons des rapports de notre Régie sont celles de 1978. En 1978, la contribution spécifique de nos particuliers a été intégrée à l'impôt général et on n'a jamais su depuis quel en était le plafond ou le montant global. Nous savons tout de même qu'en 1979, la contribution des employeurs, qui était de 1.5 p. 100 des salaires versés, s'élevait à 521 millions de dollars, que la contribution fédérale se chiffrait à 400 millions 600 mille dollars, alors que le coût total des programmes d'assurance-maladie s'élevait à 992 millions ou disons, en chiffres ronds, à 993 millions de dollars. Si nous n'avions que des problèmes techniques au Québec, nous serions très heureux . . .

• 1625

En conclusion, messieurs, nous avons cherché à illustrer les principaux points qui nous concernent, qui nous inquiètent et que nous jugeons importants à la survie d'un programme de santé canadien de qualité et dont les coûts doivent demeurer à la mesure des moyens des citoyens de ce pays. Pour résumer, rappelons que les goussets du contribuables sont à sec, et que la santé n'est pas l'unique priorité des Canadiens. Lors du renouvellement des accords fiscaux avec les provinces, il nous semble logique que le gouvernement fédéral, comme bailleur de fonds importants dans une entente intervenue entre deux parties consentantes au sujet des programmes de santé, exige un droit de décision quant à l'évolution et l'application de ces programmes. Nous prenons un retour au concept d'assurance qui mettrait les Canadiens à l'abri des coûts astronomiques. Les programmes seraient alors à la mesure des moyens financiers, et du pays, et des contribuables, et ce concept laisserait à chacun la liberté d'établir ses priorités. Il nous semble aussi que la rémunération adéquate des médecins entraînerait la disparition de symptômes tels que la non-participation et les honoraires supplémentaires que l'on retrouve dans d'autres provinces, le manque de disponibilité des médecins surchargés de travail et plafonnés, le manque de médecins dans les régions périphériques et l'immigration de médecins réputés.

[Traduction]

expenditures were \$500 million. There was thus a surplus of \$42,698,000 and an accumulated surplus of \$122 million for the years 1971 to 1974. This income came from the following sources: Individual and employer contributions, \$324 million; the federal government, \$280 million; accrued interest, \$10 million and other sources, \$543 million. During that time, most individuals contributed a maximum of \$125.00 or \$200.00 per year, according to their employment status, and the employers contribution accounted for 0.8 per cent of gross wages paid. In 1976, the contribution of individuals and employers was increased to 1.5 per cent. Individual contributions did not increase. It is rather curious to note that our health insurance board states in its report that the amounts it paid out represented only 0.8 per cent of this rate.

The latest figures we were able to get from our Board's report are for 1978. In 1978, individual contributions were included in general income tax and we have not been able to tell since then what the total amount was. We know that in 1979, employer contributions represented 1.5 per cent of salaries paid out, or \$521 million. The federal government contributed \$400,006,000, and the total cost of health insurance programs was \$992 million or \$993 million in round figures. If our problems in Quebec were only of a technical nature, we would be very happy . . .

Finally, gentlemen, we have tried to highlight the main points of concern which we feel are important to the survival of a quality health program in Canada and whose costs should remain within the reach of the average Canadian citizen. In sum, let us not forget that the taxpayers purse is empty and that health is not the only priority Canadians have. When the fiscal arrangements with the provinces are renewed, it would seem logical to us that the federal government, and important sponsor in an agreement on health programs signed by two consenting parties, demand the right to decide how the programs are to be developed and applied. We advocate returning to an insurance plan that would shelter Canadians from astronomical costs. The programs would be commensurate with the financial means of the country and of the taxpayer and would leave up to the individual the freedom to establish his or her priorities. Also, adequate remuneration of doctors would mean the disappearance of such things as opting out and extra billing which is occurring in some provinces, shortages of doctors, because they are overworked and have reached a ceiling, shortages of physicians in outlying areas as well as the drain of respected doctors.

[Text]

En ce qui concerne les coûts de l'assurance-maladie au Québec et malgré l'éventail élargi des services assurés, nous notons que ces coûts représentaient 22.8 p. cent des dépenses totales de santé en 1975 et 26.9 p. cent en 1979. Par ailleurs, ces mêmes dépenses totales de santé représentaient 5.9 p. cent du produit intérieur brut en 1975, et 5.8 p. cent en 1979 pour le Québec. Et nous rappelons que la totalité des coûts de l'assurance maladie est défrayée, et il nous semble même qu'il y ait surplus grâce aux seules contributions des particuliers, des employeurs et du gouvernement fédéral.

Une plus grande disponibilité de lits pour malades chroniques et convalescents hors de nos hôpitaux de soins aigus s'impose si l'on veut parer à l'encombrement du nombre déjà restreint de lits de soins actifs qui est la cause d'un sérieux problème d'accessibilité aux soins requis en milieu hospitalier.

Le rôle du médecin devra être revalorisé si l'on aspire réellement à la qualité constante des soins. Il faudra donc le réintégrer dans le processus décisionnel ou consultatif à tous les niveaux, cesser de le harceler inutilement et le libérer, au Québec en particulier, d'un système dont il est prisonnier.

Je vous remercie.

Le président: Merci. Monsieur Loiseleur?

M. Loiseleur: Brièvement, à la deuxième conclusion, lorsque vous dites que le gouvernement fédéral devrait exiger un droit de décision quant à l'évolution et l'application de ces programmes... Comment, dans le contexte actuel, voyez-vous que cela pourrait se faire? Quelles sont les conditions qui devraient être exigées pour améliorer la situation et comment pourrions-nous l'imposer?

• 1630

Dr. Caron: Eh bien, tout d'abord, il nous semble qu'au début, lors de l'établissement des programmes à frais partagés entre le fédéral et le provincial, lorsque le partage était bien fixé à 50-50 de part et d'autre, les programmes établis, dans cette province du moins, et le traitement réservé aux médecins étaient, je pourrais dire, plus libéraux. Lorsque le gouvernement fédéral a changé son mode de participation au financement des programmes, on a vu proliférer dans cette province un tas de nouveaux programmes qui ont nécessairement accru le fardeau fiscal des contribuables. Nous payons pour l'assurance-maladie, le programme d'assurance-maladie du Québec et il va de soi que plus les dépenses sont élevées, plus nous devons combler la différence. Nous constatons également que le gouvernement fédéral a écopé, à ce qu'il nous semble, plus de 50 p. 100 des coûts. Les analyses que nous avons faites, en dehors de ce document, nous ont montré qu'avec la contribution en argent et le transfert de points d'impôt, la part du fédéral s'élevait à un peu plus de 50 p. 100.

Le gouvernement fédéral est un participant très important dans le partage de ces coûts. Nécessairement, M. Parizeau vous dira que vous venez lui voler son argent avant qu'il puisse le dépenser lui-même. Mais vu que vous êtes chargés de la redistribution des biens fiscaux des Canadiens, il nous semble que vous devriez avoir un droit de regard et de décision beaucoup plus important que celui que vous possédez actuelle-

[Translation]

Despite the larger range of services offered, we have observed that health insurance costs in Quebec represented 22.8 per cent of the total expenditures in 1975 and 26.9 per cent in 1979. What is more, the same total health expenditures accounted for 5.9 per cent of the gross domestic product in 1975 and for 5.8 per cent in 1979 for the province of Quebec. Here, we would remind you that all health insurance costs are borne by the employers and by the federal government. We even feel that there is overpayment due to individual contributions.

An increased number of chronic care and convalescent beds outside of our acute care hospitals is needed if we wish to compensate for the already limited number of active care beds which is at the heart of a serious availability problem in hospitals.

The doctor's role must be enhanced if we really intend to maintain a consistent quality of health care. He must be reintegrated in the decision-making or consultative process at all levels, stop being harassed unnecessarily and liberated, especially in Quebec, from a system in which he is a prisoner.

Thank you.

The Chairman: Thank you. Mr. Loiseleur?

Mr. Loiseleur: Briefly, you concluded at one point that the federal government should demand the right to decide how programs evolve and how they are applied. In the present context, how do you see this happening? What conditions should be demanded to improve the situation and how could we apply those conditions?

Dr. Caron: Well, first of all, we feel that when cost-shared programs were established by the federal and provincial governments and it was agreed to split the costs down the middle, the established programs, in this province, at least, and treatment of doctors were much more liberal. When the federal government changed its participation in financing programs, there was a proliferation of new programs in this province which necessarily increased the taxpayers' burden. We pay for health insurance, the health insurance program in Quebec and, necessarily, the higher the expenditures, the more we have to pay to make up the difference. We have also noted that the federal government has ended up saying more than 50 per cent of the costs, at least, so it would appear. Our studies, this document aside, have shown that the direct contributions and the tax point transfer from the federal government amounts to more than 50 per cent.

The federal government is a very important party to this cost-sharing arrangement. Perforce, Mr. Parizeau will tell you that you are stealing his money before he gets the chance to spend it himself. But since you are responsible for redistributing the fiscal wealth of Canadians, it appears to us that you should have more rights to examine and to take decisions than

[Texte]

ment, parce que nous percevons que votre contrôle sur ces coûts, actuellement, est tout à fait nul.

M. Loiselle: Docteur Caron, vous déployez la situation dans le milieu médical et, au même moment, vous reconnaissez que la capacité fiscale des citoyens, l'élastique, a peut-être été étiré à son maximum. Quels moyens envisagez-vous pour faire en sorte que la santé des Canadiens et des Québécois continue de s'améliorer, donc pour qu'on améliore la qualité des services, sans pour autant augmenter à nouveau le fardeau fiscal? Comment fait-on des économies? Comment peut-on vous rendre plus heureux? Comment améliore-t-on tout le système?

Dr Caron: Il y a bien des façons de rendre les contribuables heureux. Il est certain que s'il y avait moyen de trouver des sources de financement intarissables, qui ne proviendraient pas du gousset du contribuable, il serait très facile d'accorder aux citoyens canadiens un programme de santé «cadillac» qui couvrirait tous leurs besoins.

En ce qui concerne la santé des Canadiens, je ne crois pas qu'elle soit si mal en point. Si on regarde les taux de mortalité dans notre pays, la longévité de nos citoyens se compare très bien à celle des citoyens de n'importe quel autre pays du monde, dont les plus réputés.

Il nous semble, cependant, peu importe si on parle d'impôt ou de taxes, et la liste des taxes directes et indirectes est interminable, il nous semble qu'il ne soit plus possible d'aller puiser à cette source. Les contribuables en ont par-dessus les oreilles, ils n'en peuvent plus. Je pense bien que le gouvernement est conscient de ce fait. Il nous reste une autre solution, et c'est la seule qui nous semble valable, c'est que si les citoyens canadiens sont assurés contre la maladie, contre les coûts catastrophiques de la maladie et qu'ils désirent un petit peu plus, on devrait leur laisser le loisir de se le payer, ce luxe-là. Cela ne veut pas dire que tous les Canadiens désirent se payer un luxe supplémentaire en maladie. Quelqu'un peut très bien vouloir attribuer l'excédent de ses économies à des vacances, à n'importe quelle autre fin plutôt que de l'employer à couvrir de petits . . .

M. Loiselle: Qu'est-ce qui serait couvert dans votre assurance? Qu'est-ce qu'on élimine, parce que vous semblez faire appel à un système d'assurance? Vous dites: revenons aux vrais principes, revenons aux sources, puis assurons les Canadiens. Qu'est-ce qui serait exclu de l'actuel système dans cette assurance dont vous parlez?

• 1635

Dr Caron: Eh bien, tout d'abord, on pourrait exclure, et il est certain qu'on les exclut ici dans cette province, les soins esthétiques. On les exclut en théorie, parce qu'à toutes fins pratiques, il se prodigue des soins esthétiques et, pour toutes sortes de raisons valables, ils sont couverts par l'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie. Il s'agit tout simplement de trouver une raison psychique, n'importe quel bon argument médical pour que ces soins esthétiques qui ne sont pas couverts dans cette province le soient entièrement, ce que je considère, moi, pas nécessairement dans tous les cas, mais en général un luxe. Pour quelqu'un qui n'aime pas son nez parce qu'il a une

[Traduction]

you have at the moment. We see your control over these costs to be absolutely nonexistent at this point.

Mr. Loiselle: Dr. Caron, you deeply regret a situation in the medical world while, at the same time, recognizing that the fiscal capacity of citizens has perhaps been pushed to its outer limits. What methods do you propose to ensure that the health of Canadians and Quebecers will continue to improve, therefore, that the quality of services will improve, without increasing the tax burden once again? How do we make savings in this area? How can we make you happier? How can we improve the entire system?

Dr. Caron: There are a variety of ways of making taxpayers happy. If we could find bottomless sources of financing, other than the taxpayers' purse, it would be very easy to give Canadians a luxury health program that would meet all their needs.

As far as the health of Canadians is concerned, I do not think we are in such a bad state. The mortality rate in our country, our citizens' life expectancy measures up quite well to that of any other country in the world, including those which are better off.

Nonetheless, regardless of what kind of taxes one is talking about, and the list of direct and indirect taxes is interminable, we feel that it is no longer a viable source. Taxpayers have had it up to here and can tolerate no more. The government is aware of this fact, I believe. There is one other solution, which appears the only valid one to us. If Canadian citizens are insured against illness and against the prohibitive costs of health care, if they want a little more than average, then they should pay for that luxury. This does not mean that all Canadians want to pay for luxury health care. Some way want to devote those extra savings to holidays, to any other purpose than that of covering small . . .

Mr. Loiselle: Would these expenses be included in insurance? You refer to an insurance system, so something is being eliminated there, is that not so? You have said that we should come back to basic principles, to the source, and insure Canadians. Who would be excluded from this insurance scheme to which you refer?

Dr. Caron: Well, certainly, plastic surgery would be excluded. Actually, they are in theory. But, in practice, plastic surgery is covered by hospital insurance and health insurance for a variety of legitimate reasons. It is simply a matter of finding a psychological reason, a solid medical argument, to have plastic surgery excluded from coverage in this province. I consider, not necessarily in all cases, but in most cases, that plastic surgery is a luxury. If someone does not like their nose because it is slightly crooked, then he should pay to have it changed. He should have to choose between his holidays and his nose. That is an example.

[Text]

petite courbe, c'est du luxe. Là, il devrait se le payer, choisir entre ses vacances ou son nez. Alors, c'est un exemple.

M. Loisel: D'accord. Pourquoi en coûterait-il moins cher si ces services-là étaient assurés par un système d'assurance privé?

Dr Caron: Je n'ai pas dit que cela coûterait moins cher. La base du système serait la même.

M. Loisel: Paierait qui veut et . . .

Dr Caron: Oui, pour son luxe, paierait qui veut.

M. Loisel: D'accord. Une dernière question. Pour quelles raisons, en périphérie, n'y a-t-il que les psychiatres qui reçoivent plus et non pas les autres? C'est cela que j'essaie de comprendre.

Dr Roy: C'est un fait que l'on reconnaît tout simplement dans la pratique. C'est une politique du provincial, qui a été adoptée il y a déjà quelques années, de diviser en régions les services psychiatriques qui pouvaient être requis par les patients. On aurait pu aussi bien diviser les problèmes sur le plan esthétique, sur le plan orthopédique ou pour d'autres problèmes médicaux, mais à ce moment-là, il y a eu une vague vers la psychiatrie et on a effectivement procédé dans cette veine. Si, par hasard, on en arrivait à couvrir les autres services qui sont dans les périphéries, ce serait un grand acquis pour les gens qui vivent dans ces régions et cela éviterait d'autres dépenses qui sont occasionnées, par exemple, par le transport des gens qui partent de la périphérie pour aller se faire traiter, soit en cardiologie, soit pour une maladie de reins, soit pour à peu près toutes les maladies qui existent au niveau de la médecine interne, à part la psychiatrie, et aussi pour des problèmes chirurgicaux. C'est un fait que c'est à peu près seulement la psychiatrie qui est couverte.

M. Loisel: Merci.

The Chairman: Merci. Mr. Blaikie.

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, those who are on the task force and have been following it will know that I generally have something to ask about, to say—or both—when the medical associations come before us. I admit to feeling bit of remorse that this will be the last chance, at least in the short term, for this kind of discussion. One of the things I have talked about with other medical associations across the country, and which I will not spend any time on today, of course, is extra billing, which is simply not part of the health care system here. My first question is, do you belong to the Canadian Medical Association? Most of the other medical associations have started out by saying that they endorse the brief of the Canadian Medical Association, which was given in Ottawa. Is that the case with the Quebec Medical Association?

Dr. Roy: Exactly.

Mr. Blaikie: At the beginning you said something about Cadillac medicare, and I was not sure whether I picked up the context. Are you saying that we have a Cadillac medicare system now?

Dr. Caron: I think we are trying to offer Canadians a Cadillac system, yes, Mr. Blaikie.

[Translation]

Mr. Loisel: I see. Why would it be less expensive if health insurance were private?

Dr. Caron: I am not skaying that costs would be lower. The basic system would be the same.

Mr. Loisel: If someone wants it they must pay for it.

Dr. Caron: Right. People should pay for their luxuries.

Mr. Loisel: Fine. One last question: why do some psychiatrists in the outlying areas get paid more than others? I am trying to understand that.

Dr. Roy: That is an accepted fact in the practice. A policy adopted a few years ago now in the province divided, by region, the psychiatric services which would be required. Cosmetic surgery, orthopedics, or other medical services could have been divided the same way, but there was a thing about psychiatry at that time and, consequently, it was divided by region. If per chance we were able to cover other services in the more isolated areas, it would be of great assistance to the residents there and would spare them additional expense. For example, people requiring cardiology treatment must travel to another area for treatment. The same applies to kidney ailments, almost all illnesses which fall into the internal medicine category, except psychiatry and surgery. So, it is a recognized fact that only psychiatry is covered.

Mr. Loisel: Thank you.

Le président: Thank you. Monsieur Blaikie.

Mr. Blaikie: Monsieur le président, les membres du groupe de travail et les observateurs sauront que je pose généralement des questions ou que je fais des commentaires particuliers lorsque des associations médicales comparaissent devant le comité. J'avoue regretter quelque peu que cette occasion, du moins, à court terme, sera parmi les dernières. Un sujet qui m'a intéressé particulièrement et que j'ai soulevé avec d'autres associations médicales au pays est celui de la surfacturation. Je me garderai d'en faire des remarques aujourd'hui car c'est un phénomène qui ne fait pas partie de votre système de soins médicaux ici. Premièrement, êtes-vous membres de l'Association médicale canadienne? La plupart des associations ont précédé leurs commentaires par l'endossement du mémoire présenté par l'Association médicale canadienne à Ottawa. Partagez-vous cet appui?

Dr Roy: Tout à fait.

M. Blaikie: Au début, vous avez parlé des soins médicaux de luxe. Je ne suis pas certain d'avoir bien saisi le sens de votre intervention. Dites-vous que le système de soins médicaux actuels est un régime «cadillac»?

Dr Caron: Effectivement, nous tentons d'offrir aux Canadiens un système «cadillac», monsieur Blaikie.

[Texte]

Mr. Blaikie: Generally, you would only use that kind of phrase if you were using it in a sort of pejorative way, or if you were trying to caricature it, or something, so would you say that we ought not to be trying to offer people a Cadillac medicare system?

• 1640

Dr. Caron: I would not say that the meaning had any connotation of trying to ridicule the system or anything like that, not at all. I think what we are indicating here is that we have a fine system, the basis of a fine system. The use of the word "Cadillac" here means just that it is the kind of car that we cannot afford. That is all we mean by "Cadillac".

Mr. Blaikie: On the other hand, you say that there are problems, that we are not providing the kind of service we could provide. For instance, there is a lack of accessibility, the waiting lists are longer, elective surgery has to be postponed. So, we are not really offering a Cadillac as yet.

Dr. Caron: In theory we are. The problem of the waiting lists in hospitals is not due to the system per se, basically, it is only due to the fact our ministry gave out a directive in which it was stated that 10 per cent of our active beds should be occupied by chronic cases. In fact, that 10 per cent has never been 10 per cent, it has been 20 per cent and 30 per cent. This is what I mean by a lack of accessibility.

Mr. Blaikie: So you subscribe to the general underfunding theme of the Canadian Medical Association?

Dr. Caron: This pertains to the remark "Cadillac" again. It is only underfunded because we are trying to offer Canadians too much. I think there is a limit to what this country can offer to its citizens. Fine, let us protect them against catastrophe costs, as far as their health is concerned—if they should fall ill, and stuff like that. I saw that happen many times over many years before medicare came in, and this is now avoided. But then to go on and enlarge this system is, I think, trying to do too much and there is a limit. You know as well as I do that if we keep on this way the health care cost will not be 33 per cent of all budgets it will be 100 per cent, and I do not think Canadians want that.

Mr. Blaikie: But the fact of the matter is that, for instance, the percentage of GNP spent on health care has not gone up in the last 10 years, since medicare, since we developed this allegedly Cadillac ideal, which we are allegedly unable to afford, so how do you explain that?

Dr. Caron: The explanation is very simple, Mr. Blaikie. The provinces have stolen the mirrors and everything off the Cadillac, and they have seen that the doctors do not go, let us say, on a rampage through their negotiations with the different provinces. Again, as you well know, especially in this province, our hospital budgets are really well controlled and are not

[Traduction]

M. Blaikie: En général, cette phrase a une signification péjorative ou sert à caricaturer quelque chose. Ainsi, croyez-vous que nous ne devrions pas offrir un service de soins médicaux «cadillac»?

Dr. Caron: Je dirais qu'il ne s'agissait en aucune façon ridiculiser le système ou quoi que ce soit de ce genre. A mon avis, nous disons que nous avons un excellent système, nous avons la base d'un excellent système. Si l'on utilise le mot «cadillac» cela signifie que c'est le genre d'automobile que nous n'avons pas les moyens de nous offrir. C'est tout ce que nous voulons dire par ce mot.

M. Blaikie: D'autre part, vous dites qu'il y a des problèmes, que nous ne fournissons pas le genre de service que nous pourrions fournir. Par exemple, il y a un manque d'accessibilité, les listes d'attente sont plus longues, les opérations facultatives doivent être reportées. Donc nous n'offrons pas encore une cadillac.

Dr. Caron: En théorie nous le faisons. Fondamentalement le problème des listes d'attente dans les hôpitaux n'est pas dû au système en soi, c'est plutôt dû au fait que notre ministre a émis certaines directives portant que 10 p. 100 des lits actifs devraient être occupés par des cas chroniques. En effet ce 10 p. 100 n'a jamais été 10 p. 100 mais plutôt 20 ou 30 p. 100. Voilà ce que j'entends par manque d'accessibilité.

M. Blaikie: Vous souscrivez donc aux thème de sous-financement général lancé par l'Association médicale canadienne?

Dr. Caron: Cela touche encore ce commentaire reçu au sujet de la «cadillac». Le sous-financement est simplement dû au fait que nous essayons d'en offrir trop aux Canadiens. Je pense qu'il y a une limite à ce que ce pays peut offrir à ses citoyens. Très bien, protégeons-les contre des coûts imprévus en ce qui touche leur santé... s'ils tombent malade ou quelque chose comme cela. J'ai vu cela souvent au cours des années bien avant l'application de l'assurance-maladie et maintenant on évite ce genre de situation. Toutefois de là à élargir le système, je pense que c'est trop et qu'il y a une limite. Vous savez aussi bien que moi que si nous continuons dans cette veine, le coût des soins de santé ne sera pas 33 p. 100 de tous les budgets, mais 100 p. 100. Et je ne pense pas que c'est ce que veulent les Canadiens.

M. Blaikie: Toutefois le fait demeure que depuis les 10 dernières années, le pourcentage du PNB que représente les soins de santé n'a pas augmenté, depuis l'assurance-maladie, depuis que nous avons créé ce que l'on appelle cet idéal «cadillac», que nous ne pouvons supposément pas nous permettre. Alors comment expliquez-vous cela?

Dr. Caron: L'explication est très simple, monsieur le président. Les provinces ont volé les rétroviseurs et tout le reste sur les cadillacs, et ont mis un frein aux revendications des médecins par le truchement de négociations. Encore une fois, comme vous le savez, surtout dans cette province, nos budgets d'hôpitaux sont très bien contrôlés et ne sont pas suffisants

[Text]

sufficient to meet the needs. This is how you have retained a stable percentage of our CNP.

Mr. Blaikie: But the funny thing is that on the one hand you say that our expectations are too high, and then on the other hand you complain when the provincial governments say, well, maybe we should not have a Cadillac after all, or maybe we should have one with the rearview mirrors torn off—to use your analogy. So there seems to me to be a bit of a contradiction there. I just explained what I thought to be the contradiction, it is your turn to sort it out.

Dr. Caron: A lot of things appear to be contradictory, but I think everybody is realizing that people were told to expect anything, people were led to believe this was free. On the contrary, it is not free. I think we have stated clearly here who pays for all this. The federal contributions come out of the taxpayer's pocket, and whatever we pay here directly to our health insurance scheme comes out of the employer's pockets and we do not know how much comes out of the employee's pockets anymore, so I do not think there is a contradiction there.

But how far can we go and how much money can we invest in this system? I think we could provide a very good health system, but not try to do everything and make everybody believe it is free. There is a cost to it. I think we have to ask Canadians one day, how much do you want? How good a system do you want? I do not mean to limit the services that are basic, but on the other hand, just how much coverage do you want? It is just like insurance, that is all.

Mr. Blaikie: The thing that bothers me is that I represent a riding of some 62,000 voters and I have never had one of them complain to me about the high or rising cost of health care. I have never had any one of them say to me that our expectations were too high or our goals were too ambitious. And I do not think the average Canadian is under the impression that health care is free. Everyone knows that health care is paid for through the taxes he pays. It is simply that medicare is not paid for by individuals as individuals, through either, as you call it, a strict insurance scheme, or premiums, at least in seven out of the ten provinces.

I just do not accept the theory that Canadians think their health care is free. They think it is paid for in what they hope is a progressive way—that is to say, through the taxation system—although it could be a lot more progressive than it is; and they think that is a preferable alternative and hope we can move on to an even better health care system through that same method of payment. That would be my testimony to you as a practicing politician who has never run into this kind of complaint except from the medical community.

Explain that one to me. By what leap of imagination do you appoint yourselves representatives of the taxpayer and say the taxpayer is not willing to pay any more? And then you go on to suggest that indeed the taxpayers should pay more, only that they should pay it through extra insurance. Do you for one minute imagine that taxes would go down if they were to remove plastic surgery recommended for psychological reasons

[Translation]

pour répondre aux besoins. C'est donc de cette façon qu'on est arrivé à maintenir un pourcentage stable du PNB.

M. Blaikie: Ce que je trouve drôle c'est que d'une part vous dites que nous avons de trop grandes attentes et que d'autre part vous vous plaignez lorsque les gouvernements provinciaux disent qu'après tout nous ne devrions pas avoir des cadillacs, ou que nous devrions enlever le rétroviseur, si l'on utilise votre exemple. A mon sens, il y a là comme une contradiction. J'ai cerné ce que je crois être une contradiction, à vous de l'expliquer.

Dr. Caron: Beaucoup de choses semblent contradictoires, mais je pense qu'il faut comprendre que l'on a dit aux gens de s'attendre à tout, que les gens ont été amenés à croire que tout cela était gratuit. Alors qu'au contraire ce ne l'est pas. Je pense que nous avons dit clairement qui paie pour tout cela. Les contributions fédérales viennent de la poche des contribuables et ce que nous payons directement en vertu de notre programme d'assurance-santé provient de la poche de l'employeur et nous ne savons plus combien provient de la poche de l'employé, donc je ne pense pas qu'il y ait là contradiction.

Mais jusqu'où pouvons-nous aller et combien pouvons-nous investir dans ce système? Je pense que nous pourrions fournir un excellent système de soins de santé, mais sans essayer de tout faire et de faire croire à tout le monde que c'est gratuit. Cela n'est pas gratuit. Je pense qu'il faut demander aux Canadiens ce qu'ils veulent. Quel genre de système veulent-ils? Je ne parle pas de restreindre les services de base, mais d'autre part quel degré de protection voulons-nous? C'est comme l'assurance, c'est tout.

M. Blaikie: Ce qui me chiffonne, c'est que je représente une circonscription de quelque 62,000 électeurs et jamais je n'ai eu de plainte au sujet du coût élevé des soins médicaux. Pas une fois m'a-t-on dit que nous étions trop ambitieux ou que nos objectifs n'étaient pas réalistes. Le Canadien moyen n'a pas l'impression que les soins médicaux sont gratuits. Chacun sait qu'il les paie avec ses impôts. Simplement, les soins médicaux ne sont pas payés par des particuliers à titre individuel par le biais d'un régime d'assurance pure, comme vous l'appellez, ou par le biais de primes dans sept des 10 provinces.

Je n'admets pas la théorie que les Canadiens considèrent que les soins médicaux leur sont offerts gratuitement. Ils pensent les payer de façon progressive c'est-à-dire par le biais du système fiscal, qui pourrait être beaucoup plus progressif qu'il ne l'est actuellement. Ils préfèrent le régime actuel et aspirent accéder à un système de soins médicaux qui sera meilleur grâce aux mêmes modes de paiements. Voilà le témoignage que je vous livre à titre de politicien exerçant qui n'a jamais entendu de plainte en ce sens, sinon du milieu médical.

Dites-moi quelque chose: comment pouvez-vous prétendre représenter les contribuables et que ces derniers ne sont pas prêts à déboursier davantage? Ensuite, vous proposez que le contribuable paie davantage en achetant une assurance supplémentaire. Croyez-vous pour un instant que les impôts baisseraient si la chirurgie esthétique recommandée pour raison psychologique devait être éliminée de la liste des frais couverts

[Texte]

from the fee schedule covered by medicare? You really think taxes would go down? Or would that just be something somebody else would have to pay on top of what they are already paying through the medicare system?

Dr. Caron: Mr. Blaikie, I do not think taxes will ever go down. The very day they were set up in this country was after the Second World War, and since then they have been increasing forever, and governments have managed to find all kinds of ways to spend money. I do not think we will argue about that point.

I did not say everyone is under the impression that the health system is free. But the way they use it sometimes, you get the impression that a lot of people think it is free. I wish you would visit our emergency rooms in the hospitals. You would see perfect proof of that. If you could ask statistics from our health insurance board concerning the payment for medication and people who go to see various doctors, sometimes 15 a month, and get all kinds of prescriptions—I think some people do abuse the system. I do not say only the users; some physicians do also, but they are well controlled in this province, and when they are caught they pay for it, and there are not many in that category.

Dr Roy: J'aimerais, si vous voulez, parler en français parce que cela me sera plus facile, même si je peux m'exprimer aussi en anglais.

Le système dans lequel nous vivons dans la province de Québec ne remonte pas à si longtemps. Nous avons commencé l'assurance-hospitalisation en 1960 et, ensuite, l'assurance-maladie en 1970. Aussi tôt que le gouvernement entreprend un système, il semble que les gens croient que ce système est gratuit, tant il y a d'utilisation et de surutilisation. Les gens vont dire aussi: c'est nous qui payons, nous avons le droit de demander ce que l'on veut; nous avons le droit d'exiger ce que l'on veut, que ce soit en excès ou pas. Nous avons instauré les systèmes, en 1960 et en 1970, alors que nous étions en période de prospérité. Depuis ce temps-là, la prospérité a diminué; nous avons eu une inflation extraordinaire. Tout ce dont on entend parler dans les hôpitaux, actuellement, c'est de restrictions de budgets. Le nouveau ministre, M. Johnson, nous a encore dit, il n'y a pas tellement longtemps, à l'Association des directeurs généraux d'hôpitaux, qu'il fallait nous attendre à d'autres restrictions.

Alors notre position est la suivante. C'était très bien, en 1960 et en 1970, de donner l'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie, mais il faut quand même réaliser aujourd'hui que, si c'était bon pour l'ensemble de la population, ce l'est encore, mais que cela devient une contrainte financière qui va dépasser nos moyens.

• 1650

Si vous voulez, je peux me permettre une comparaison avec le système d'éducation. Vous savez que le système d'éducation dans la province de Québec a été rendu universel et obligatoire, parce que cela répondait à une demande, à un

[Traduction]

par l'assurance-maladie? Croyez-vous vraiment qu'il y aurait une diminution des impôts? Ne s'agirait-il pas plutôt d'un supplément qu'il faudrait payer en sus des primes d'assurance-maladie?

Dr Caron: Monsieur Blaikie, les impôts ne décroîtront jamais. Depuis la création du système fiscal le lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, les impôts n'ont jamais cessé d'augmenter. Les gouvernements sont parvenus à trouver toute une variété de façons de dépenser leur argent. Cela reste indiscutable.

Je n'ai pas dit que tout le monde avait l'impression que le système de soins médicaux était gratuit. Cependant, à voir certaines personnes s'en servir, on croirait parfois que beaucoup pensent le contraire. Je voudrais vous faire visiter nos salles d'urgence dans les hôpitaux. Vous verriez ce que j'entends par là. À la vue de certaines statistiques rassemblées par notre Conseil d'assurance-maladie au sujet des paiements pour médicaments et des personnes qui rendent visite aux médecins, jusqu'à 15 fois par mois dans certains cas, vous constateriez que certains abusent du système. Les utilisateurs ne sont pas les seuls coupables; certains médecins font des abus également. Toutefois, ceux-ci sont bien surveillés dans cette province et, lorsqu'ils sont pris en faute, ils sont obligés de payer leurs erreurs. Ils sont toutefois peu nombreux à abuser ainsi du système.

Dr. Roy: If you do not mind, I would like us to converse in French since it is easier for me, although I can express myself in English as well.

The present system in the Province of Quebec is still relatively young. Hospital insurance began in 1960 and, health insurance, in 1970. As soon as the government adopts a given system, it would appear that people think the system is free given the amount of use and abuse. People reason that because they are paying for it, they have the right to make as many demands as they wish, however excessive they may be. So, the two schemes began in 1960 and in 1970 when times were prosperous. Since then, our prosperity has decreased. Inflation has been extraordinarily high. All one hears in hospitals now is talk of budget cutbacks. The new minister, Mr. Johnson, told the Association of Directors General of Hospitals not too long ago that we should expect other restrictions.

So, our position is as follows: It was all very well in 1960 and in 1970 to offer hospital and health insurance, and, although it was good for the people then and continues to be today, we must realize that it has become a financial restriction beyond our means.

If I may, I would like to make a comparison with the education system. Education in Quebec became universal and compulsory because it met a demand, a need. People who did not go to school, who did not have the opportunity, had to be

[Text]

besoin; il fallait instruire les gens qui n'allaient pas à l'école, qui n'avaient pas la possibilité de le faire. Mais depuis l'instauration de l'instruction obligatoire publique, on a vu proliférer les institutions privées que les gens se payent quand ils ne sont pas satisfaits des services publics.

Maintenant, du côté des hôpitaux et des services médicaux, ou bien on permet une pratique privée, ou bien on permet aux gens de se couvrir avec des assurances personnelles, de deux choses l'une. Parce qu'actuellement, et c'est le point de départ de notre mémoire, le contribuable ne peut plus payer davantage. C'est notre pensée, c'est notre conviction et c'est notre point de départ.

• 1655

Mr. Blaikie: I think the fundamental flow in your argument is that you accept the political and economic view of the governments which right now are administering the various health care systems in the country. So you notice that, in your view, there is not enough money and you accept the views of the government as to the limits of the economy that are outlined and reach the conclusion that, therefore, this money has to come from somewhere and since it cannot come from the government, therefore has to come from so-called "private" sources.

But I would say to you that, if you really value medicare and you value the availability of health care which medicare has made possible for the Canadian people, then instead of taking that very short-term solution which in the long term will end up destroying medicare, you ought to enter the more difficult political process of persuading governments to find that money which you think is necessary in order to provide all the services that are there. And that will require a redistribution of wealth; it will require that some of our values change; it will require that we do not just see medicare in one light. As you said yourself, it is a kind of luxury in an affluent time, but when the times are not so affluent we must call upon those who have to share more of what they possess in order for us to continue to have these good programs. That is the way I would go about it, and that is what I recommend to the medical associations instead of trying to find this money through added insurance scheme and through more private funding which finally will mean the end of medicare as we know it.

• 1700

Dr. Caron: Mr. Blaikie, I could answer to that. First of all, we are not trying to kill medicare. We know it is a good thing, and we know that the Canadian people need such a system. There is no squawk against that. On the other hand, there is a limit to what this system can offer, and this is what we were talking about. We think it should cover basic and needed requirements of the Canadian people as far as their health is concerned.

Now, you talk about financing. Sure enough; if we, say, define in a square box what the program should cover and say,

[Translation]

educated. Now, since compulsory public education was established, a multitude of private institutions have sprung up which people pay for when they are not satisfied with public services.

Now, to return to hospitals and medical services, either we allow private practice or we allow people to be covered by private insurance. Either one or the other. At the moment, and this is really the starting point of our brief, the taxpayer cannot afford any more. It is our feeling, our conviction that this is so and it is the starting point for our presentation.

M. Blaikie: A mon avis la principale faille de votre argument c'est que vous acceptez le point de vue politique et économique des gouvernements qui administrent présentement les différents systèmes de soins de santé au pays. Donc vous constatez, selon vous, qu'il n'y a pas suffisamment d'argent et vous acceptez le point de vue des gouvernements quant aux limites de l'économie qui sont décrites et vous arrivez à la conclusion que cet argent doit venir de quelque part et puisqu'elle ne peut pas venir des gouvernements donc elle doit venir de ce que l'on appelle des sources «privées».

Toutefois je dirai que si vous tenez vraiment à l'assurance-maladie et à l'accessibilité aux soins de santé, que cette assurance a rendu possible pour les Canadiens, alors au lieu d'adopter cette solution à très court terme qui risque de détruire l'assurance-maladie à long terme, vous devriez suivre la démarche politique plus difficile de persuader les gouvernements de trouver l'argent qui, selon vous, est nécessaire pour offrir tous les services qui existent. Cela demandera la redistribution de la richesse, cela demandera qu'on change notre système de valeurs, cela demandera que l'on ait des optiques différentes concernant l'assurance-maladie. Comme vous l'avez dit vous-même, c'est un genre de luxe en période d'abondance, mais lorsque les temps sont plus durs nous devons demander à ceux qui sont les plus nantis de contribuer davantage afin de nous permettre de maintenir ces bons programmes. C'est ma façon de voir les choses et c'est ce que je recommande aux associations médicales au lieu d'essayer de trouver des fonds par le biais d'un programme d'assurance additionnelle ou par du financement privé additionnel, ce qui en fait signifierait la fin de l'assurance-maladie telle que nous la connaissons.

Dr Caron: Monsieur Blaikie, je pourrais répondre. D'abord, nous n'essayons pas de saborder l'assurance-maladie. Nous savons que c'est une excellente chose et que les Canadiens ont besoin d'un tel système. Cela va sans dire. D'autre part, il y a une limite à ce que ce système peut offrir et c'est de cela dont nous parlons. A notre avis, il devrait répondre aux exigences fondamentales et nécessaires des Canadiens en ce qui touche leur santé.

Ainsi vous parlez de financement. Évidemment nous disons: définissez précisément ce que le programme devrait compren-

[Texte]

fine, here is the program you are offered; say that it will cost so much, but that with either inflation or any other reason the cost could escalate; however, this is what it is within a known factor. This is what we are talking about. But when we see in this province all that is offered and, then, all of a sudden, our minister of finance turns around and tells the employers that their 1.5 contribution of gross salaries will go up to 3 per cent, he thinks that is very funny; but the employers do not find it very funny. He finds it funny because he thinks he is playing a trick on the federal government; because these contributions are deductible from their revenue and so on, they will pay less income tax. There are certain principles there which he seems to have forgotten anyway. But that is none of our business.

On the other hand, he has started talking recently of introducing certain usage fees. It is only in the air, I think, but he has talked about it and when somebody in this province talks about things I do not think there can be any smoke without there being a fire somewhere. Where these fees will be applied we do not know; but it has been talked about and in front of a very select group.

Mr. Blaikie: Well, the minute that the Quebec government does reveal the fire beneath the smoke of user fees, they can give up their claim to being a social democratic government.

The Chairman: Well, you can discuss that with them, Mr. Blaikie. I am sure they have their own views. Mr. Thacker.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, I have one short question. In our briefing material, we have received for each province a table which sets forth where the doctors stand in terms of gross income and, then, net income. The figures that were provided to us show the Quebec doctors as being seventh with respect to gross income, but second in the country with respect to net income. Does that jibe with your own figures which you have received through your medical association in comparison to the other provinces?

Dr. Caron: Well, in this day and age, it is hard to say what jibes with what. But, I will say that on gross revenue, the last figure I obtained from the federal government does not show us that high on the listing. There is one factor which I think has an influence in this province and that is that our office overhead costs are lower than in other provinces. I think the reason is that our doctors just say that they cannot afford to have two secretaries or a nurse, or expenses like that and consequently lower their office overhead costs. Therefore, they have a little more left at the end as net before taxes. After taxes? Well, I do not think they are much better off than the others. But I think one of the explanations is that office overhead factor which needs to be taken into account. When we look at statistics, we look at some provinces where the office overhead costs amount to 40 to 45 per cent; here, we look at 20 to 25 per cent. So I think this is maybe the thing you are searching for there as an answer.

Mr. Thacker: Thank you.

[Traduction]

dre et dites, voilà le programme que nous offrons et voilà ce qu'il vous coûtera, mais cela pourrait augmenter dû à l'inflation ou à toute autre augmentation des prix, toutefois, voilà ce que c'est dans la mesure où nous pouvons le prévoir. C'est de cela que nous parlons. Toutefois, lorsque nous voyons tout ce qui est offert dans cette province et que tout d'un coup notre ministre des Finances annonce aux employeurs que leur contribution de 1.5 p. 100 des salaires bruts passera maintenant à 3 p. 100, il pense que c'est très drôle, mais les employeurs ne voient pas cela du même œil. Il pense que c'est très drôle parce qu'il croit jouer un tour au gouvernement fédéral du fait que ces contributions sont déductibles de leur revenu, ce qui permet de payer moins. Il semblerait que l'on oublie certains principes, mais ce n'est pas de nos affaires.

D'autre part, il a récemment commencé à parler de l'introduction de tickets modérateurs. C'est simplement une idée qu'il a lancée, mais il en a parlé et dans cette province lorsque que quelqu'un lance quelque chose, je ne pense pas qu'il y ait de fumée sans feu. Nous ignorons quand ces frais modérateurs seront appliqués, mais l'idée a été lancée devant un groupe très sélect.

M. Blaikie: Bien, le jour où le Québec montrera son jeu au sujet des frais modérateurs, ils pourront abandonner leur prétention d'être un gouvernement social démocrate.

Le président: Bien, vous pouvez en discuter avec eux, monsieur Blaikie, mais je suis sûr qu'ils ont leur opinion sur la question. Monsieur Thacker.

M. Thacker: J'ai une petite question, monsieur le président. Dans nos documents d'information nous avons reçu de chaque province un tableau indiquant le revenu brut et le revenu net des médecins. Ces chiffres nous indiquent que les médecins du Québec viennent au septième rang pour le revenu brut, mais au deuxième pour ce qui est du revenu net. Cela correspond-il aux chiffres que vous avez reçus de votre association médicale par rapport aux autres provinces?

Dr Caron: Ma foi, de nos jours c'est difficile de dire si une chose correspond à une autre, mais je dirai que d'après les derniers chiffres que j'ai obtenus du gouvernement fédéral, nos revenus bruts ne paraissent pas aussi élevés. L'un des facteurs importants dans cette province c'est que nos coûts de fonctionnement sont plus bas que dans d'autres provinces. Je pense que cela s'explique simplement par le fait que nos médecins se disent qu'ils ne peuvent se permettre d'avoir deux secrétaires ou une infirmière ou ce genre de dépense et conséquemment leurs dépenses de bureau sont plus basses. Donc leur revenu net après impôt est un peu plus élevé. Après impôt? Ma foi, je ne pense pas qu'ils soient dans une meilleure situation que d'autres. Toutefois, à mon avis, ce sont les coûts reliés au bureau dont on doit tenir compte. Lorsqu'on étudie les statistiques pour certaines provinces, les dépenses reliées au cabinet se chiffrent à 40 ou 45 p. 100, alors qu'ici elles ne sont que de 20 à 25 p. 100. Alors je pense que c'est peut-être là la réponse que vous cherchez.

M. Thacker: Merci.

[Text]

• 1705

M. Herbert: Merci, monsieur le président.

Docteur Caron, j'aurais seulement un commentaire et une courte question. M. Parizeau, le ministre des Finances, a indiqué que jusqu'à maintenant, seul le Québec a suivi entièrement, à 100 p. 100, l'accord entre le fédéral et les provinces sur la santé, le medicare, l'hospitalisation. S'il y a des changements, cela veut dire que Québec, avec les autres, a changé le système.

La question concerne l'émigration. Vous avez parlé de l'émigration de médecins réputés. En réponse à une question ailleurs, on m'a dit qu'on était conscient qu'il y avait une émigration importante, mais que la plupart de ces médecins n'étaient pas des médecins réputés. Cela indique peut-être que les médecins ne sont pas satisfaits à 100 p. 100, pour différentes raisons. J'avais posé la question dans la perspective suivante: si on n'aime pas le système ici au Canada, peut-être que ce seront nos meilleurs médecins qui vont émigrer, je présume, aux États-Unis.

Est-ce qu'il y a de l'apparence que les médecins qui émigrent sont des médecins vraiment réputés?

Dr Caron: Non, je vous concède facilement que ce ne sont pas tous les médecins qui quittent le pays qui sont de réputation internationale; cela, c'est certain. Il y en a qui quittent pour différentes raisons. Ce sont de bons médecins, mais qui n'aiment pas le système carrément, peu importe la province au Canada, qui aiment encore moins le système au Québec, parce que nous avons notre part. D'après les derniers chiffres que nous avons, il y en a 22 p. 100 qui représentaient le Québec. Nous perdons certainement des médecins réputés. Comme vous le savez, très bien d'après vos propres études, cela coûte cher pour former un médecin et c'est un investissement que tous les citoyens du Canada doivent défrayer. Par la suite, lorsque ces médecins émigrent, c'est une perte. C'est une perte financière et une double perte lorsque ce médecin est hautement réputé. Pour ce qui est de la proportion de médecins hautement réputés parmi les médecins que nous perdons, nous n'avons pas de statistique là-dessus. Cependant, je peux vous dire, personnellement, que je connais beaucoup de médecins réputés qui nous ont quittés. C'est dommage, soit pour notre province, soit pour d'autres provinces, parce que j'en connais beaucoup d'autres provinces aussi.

M. Herbert: Docteur Caron, je suis d'accord avec vous que c'est dommage, mais je me demande si c'est aussi parce qu'il y a un manque de centres de recherche ici au Canada en comparaison avec les installations disponibles aux États-Unis.

Dr Caron: Un manque de recherche, dites-vous?

M. Herbert: De centres de recherche, d'installations de recherche pour les médecins. J'ai reçu des plaintes de certains médecins: il y a beaucoup d'hôpitaux ici, particulièrement dans notre province, où les médecins ne trouvent pas d'installations de recherche, de centre de recherche.

Dr Caron: Nous ne recommencerons pas toute la discussion sur le financement de la recherche médicale et de toute la recherche au Canada.

M. Herbert: C'est beaucoup d'argent . . .

[Translation]

Mr. Herbert: Thank you, Mr. Chairman.

Dr. Caron, I just have one comment to make and a short question to ask. The Minister of Finance, Mr. Parizeau, indicated that only Quebec has been 100 per cent faithful to the federal-provincial agreement on health, medicare and hospitalization. If there are changes, this will mean that Quebec, along with the others, will have brought them about.

My question is related to emigration. You talked about the drain of reputed doctors. In reply to a question I asked on another occasion, I was told that although there was quite an outflow of doctors, most of them were not physicians of repute. Perhaps this means that doctors are not completely satisfied with the situation for a variety of reasons. I had originally asked the question because I felt that if the system here in Canada was not suitable to everyone, it would, perhaps, be our better doctors who would emigrate, I presume, to the United States.

Do you have any indication whether or not it is the more reputed doctors who are leaving?

Dr. Caron: No. I would quite readily concede that not all the doctors leaving the country are of international repute. That is certain. They leave for different reasons. They are good doctors, who simply do not like the system, in whatever province they may be practising. They are doctors who like the Quebec system even less, because we have our share of emigration problems. Recent statistics show that 22 per cent of doctors are leaving Quebec. We are most certainly losing reputable doctors. As you are well aware through your own studies, medical training is expensive and the investment cost must be borne by all citizens of Canada. When doctors leave the country, it is a loss. It is a financial loss and, when the doctor is highly reputable, the loss is doubled. We have no statistics on the proportion of reputable doctors who are leaving the country. However, I can tell you myself that I know a good many well-reputed doctors who have left us. It is unfortunate for our province and for the other provinces, because I know emigration is quite high there as well.

Mr. Herbert: Dr. Caron, I agree with you that it is unfortunate. However, I wonder whether it is not due to the lack of research centres here in Canada as opposed to the facilities in the United States?

Dr. Caron: A lack of research you said?

Mr. Herbert: Research centres, research facilities for doctors. Doctors have complained to me that there are a lot of hospitals, especially in this province, where doctors cannot find the research facilities and centres they require.

Dr. Caron: We are not going to reopen that whole debate on medical research and general research funding in Canada.

Mr. Herbert: It takes a lot of money . . .

[Texte]

Dr Caron: Il faut dire aussi que c'est une catégorie spéciale de médecins qui s'intéresse à la recherche. Je pense bien qu'il est inutile de démontrer que la recherche est vitale à n'importe quel pays; nous en sommes tous conscients. Cependant, il est certain que nous perdons quelques médecins en recherche à cause d'un manque de disponibilité, de fonds adéquats. Cela, c'est certain.

Par ailleurs, il y a une autre raison assez valable. Je vous entendais tout à l'heure parler d'évasion fiscale ou d'immoralité fiscale. Il est certain que les avantages fiscaux pour les médecins aux États-Unis sont beaucoup plus grands que ceux qu'on offre ici au Canada. En ce qui nous concerne, nos médecins, vous le savez, se font toujours taxer d'être des gens qui ont de gros revenus. Cependant, même si on a un revenu de \$100,000, lorsqu'on déduit les dépenses de bureau et l'impôt, il reste à peine le tiers de cette somme. Et, à même cette somme, il faut tout de même se payer un régime d'épargne-retraite dont le maximum est de \$5,500, comme vous le savez, des primes d'assurance-vie et d'assurance-invalidité et, par après, vivre. Mais vivre, c'est quoi pour un médecin? Moi, j'ai pratiqué pendant 25 ans et je peux vous dire que la vie d'un médecin, ce n'est guère intéressant. Vous allez me répondre que la vie de beaucoup d'autres personnes n'est guère intéressante non plus, mais je pense bien que pour être médecin, il faut avoir une vocation particulière. Il faut aussi être un petit peu malade dans ce coin-ci pour endurer tous les dérangements, nuit et jour souvent, pour se faire arracher des morceaux de cœurs devant des cas pitoyables pour lesquels on ne peut rien faire. Alors, lorsque nos médecins veulent avoir un peu d'argent, soit pour prendre des vacances, soit pour aller parfaire leurs études et souvent pour y joindre aussi une facilité de vacances...

• 1710

Je pense qu'il est difficile d'évaluer à sa juste mesure ce que c'est que la vie d'un médecin et jusqu'à quel point il faut lui donner un petit peu de prime d'encouragement. C'est là, je pense, qu'est le «bobo» réel de notre affaire aujourd'hui. Nous voyons le même phénomène se répéter dans nos régions périphériques. Nos médecins ne demandent pas des fortunes. Ce qu'ils veulent, c'est être traités également par rapport à d'autres, c'est de pouvoir prendre des vacances, d'avoir quelqu'un qui vienne les remplacer.

L'Ontario a assez bien répondu à ce problème. Ici, cela ne semble intéresser personne et chacune de nos régions périphériques est actuellement en ébullition.

Le président: Merci beaucoup, docteur Roy et docteur Caron pour votre présentation. Nous apprécions toujours recevoir les vues d'organismes comme le vôtre afin d'en arriver à une conclusion sur cette question fort importante. Merci.

Dr Caron: Merci infiniment.

Le président: M^{me} Marcelle Dolment, qui est coordonnatrice du Réseau d'action et d'information pour les femmes, m'a demandé de comparaître brièvement devant nous. Malheureusement, elle n'était pas au courant que nous siégeons à Québec aujourd'hui. Autrement, elle aurait présenté une demande pour comparaître devant nous. Alors, j'ai accepté en votre nom

[Traduction]

Dr. Caron: Also, there is a special category of doctors interested in research. There is no argument about how vital research is to any country. We all know that. Nonetheless, we are certainly losing a few doctors in research due to the lack of adequate funding. That is certain.

There is another fairly valid reason for this. Earlier, you were discussing tax evasion or fiscal immorality. Of course, tax advantages for doctors are much more generous in the United States than they are here in Canada. You know, our doctors are taxed as though they were big earners. However, with \$100,000 revenue, minus overhead and tax, the doctors' income is scarcely a third of the original amount earned. From that salary, it must be remembered that the doctor has to pay for a retirement savings plan, with a ceiling of \$5,500, as you know, life insurance and disability insurance premiums and, after all that, live. But what is living for a doctor? I was in practice for 25 years, and I can tell you that the life of a doctor is not at all interesting. You may reply that many other people do not have all that interesting a life either, but I think that, in order to be a doctor, one must have a specific calling. One must also be a bit sick up here to put up with all of the disturbances, often day and night, to lose a bit of your heart in face of the pitiful cases for whom one can do nothing. So, when our doctors want to have a bit of money, either to take a holiday, to perfect their studies or often to combine the two...

I think that it is difficult to correctly assess the life of a doctor and the extent to which he must be given some incentive bonus. That, I think, is the real sore spot of the whole affair today. We see the same phenomenon being repeated in our peripheral regions. Our doctors are not asking for a fortune. They want to be treated like other people, be able to take holidays like other people, and be able to have a replacement so that they can take holidays.

Ontario has reacted fairly well to this problem. Here, no one seems to be interested and each of our peripheral regions is in turmoil at the present.

The Chairman: Thank you very much for your presentation, Doctor Roy and Doctor Caron. We always appreciate hearing the views of bodies like yours so that we can reach a conclusion on this very important matter. Thank you.

Dr. Caron: Thank you very much.

The Chairman: Mrs. Marcelle Dolment, Co-ordinator of the Réseau d'action et d'information pour les femmes, "Action and Information Network for Women", had asked permission to appear briefly before us. Unfortunately, she was not aware that we are meeting in Quebec today. Otherwise, she would have submitted a request to appear before us. So, I accepted

[Text]

d'entendre la présentation de M^{me} Dolment. Est-ce que vous êtes d'accord?

Des voix: Certainement. Oui.

Le président: Oui, monsieur Herbert.

M. Herbert: Monsieur le président, seulement quelques mots, pour les procès-verbaux. Hier, il y a eu une réunion avec le ministre des Finances, M. Parizeau, une réunion privée, et nous n'avons pas reçu de mémoire. C'est pour cette raison que je n'ai pas proposé d'imprimer les mémoires que nous avons reçus des ministres des Finances dans toutes les autres provinces. C'est seulement pour les procès-verbaux, to put it on the record.

Le président: Merci. Madame Dolment.

Mme Marcelle Dolment (coordonnatrice, Réseau d'action et d'information pour les femmes): Monsieur le président, je m'excuse de n'avoir rien de préparé, mais j'enverrai, à la suite de mon intervention, les notes que j'ai prises pour cette intervention.

Comme vous le savez, il y a eu une charte des droits de la personne qui a été faite par M. Trudeau avec certains droits que les femmes ont réussi à obtenir. Cette charte-là n'est pas complète; il y a bien des droits universels fondamentaux qui n'y sont pas inclus. Actuellement au Canada, et les sondages le confirment, on veut que, pancanadiennement, toutes les personnes aient au moins un plancher de droits uniformes. Il me semble que, même si cela peut paraître assez éloigné de la fiscalité et même de la péréquation, il y a quand même un lien direct entre les deux, en ce sens que s'il y a péréquation, s'il y a fiscalité, s'il y a taxation, c'est pour répondre à des besoins de la population. Si on veut répondre adéquatement aux besoins, il faut évidemment que quelqu'un paie.

On sait qu'actuellement, dans le partage de la fiscalité, il y a l'éducation postsecondaire, il y a la santé, il y a les services sociaux. Je tiens tout de suite à préciser que dans la charte des droits de la personne, nous n'incluons pas les droits culturels et les droits linguistiques pour que ces droits-là demeurent provinciaux, parce que ce ne sont pas des droits universels. Alors, quand je parle de droits universels, cela se limite à des droits comme l'égalité de l'homme et de la femme. La femme doit être traitée comme une adulte. Une des grandes injustices pour la femme, c'est que l'unité de base pour le calcul, que ce soit pour la fiscalité, que ce soit pour l'accès à des programmes sociaux, c'est l'unité familiale. Nous sommes tout à fait contre l'unité familiale, non pas contre la famille, mais contre l'unité familiale comme unité de base. Nous désirons avoir l'unité individuelle, en ce sens qu'on veut que l'accès à un programme social, que ce soit l'aide sociale, l'aide juridique, ou même le revenu garanti dans la fiscalité, qui est la déduction de personne mariée, soit basé sur l'individu et que le revenu du mari ne vienne pas priver la femme de ses droits. Parce qu'une femme qui se marie perd ses droits.

• 1715

Alors, j'établis un peu ces grandes lignes-là pour en venir aux propos d'aujourd'hui. Évidemment, je ne connais pas tous les dessous de la fiscalité qui sont assez complexes, comme

[Translation]

on your behalf to hear Mrs. Dolment's presentation. Do you agree?

Some hon. Members: Yes, certainly.

The Chairman: Yes, Mr. Herbert.

Mr. Herbert: Mr. Chairman, just a few words I would like to have in the *Minutes*. Yesterday, we met privately with the Minister of Finance, Mr. Parizeau, and we did not receive a brief from him. That is why I did not propose that the brief we received from the Minister of Finance in all of the other provinces be printed. I just wanted to put that on the record.

The Chairman: Thank you. Mrs. Dolment.

Mrs. Marcelle Dolment (Co-ordinator, Réseau d'action et d'information pour les femmes): Mr. Chairman, I apologize for not having a prepared text but I will send you at a later date the notes I have prepared for my comments this morning.

As you know, Mr. Trudeau has prepared a Human Rights Charter which includes some rights which women have managed to obtain. That charter is not complete; many basic universal rights are not included in it. In Canada at present, and the polls confirms this, there is a desire to guarantee to all people across Canada at least a minimum of uniform rights. I feel that, even if this may seem rather distant from the matters of taxation and even equalization, there is nonetheless a direct link between the two, in that equalization and taxation exist to meet the needs of the population. If one wishes to meet those needs adequately, someone must pay.

At present, in the distribution of taxation, there is post-secondary education, there is health, there are social services. I would point out immediately that the Human Rights Charter does not include cultural rights and linguistic rights, which means that those rights remain provincial because they are not universal rights. So, when I speak of universal rights, I limit myself to rights such as equality between man and woman. Women must be treated as adults. One of the great injustices towards women is the base unit for calculation, be it for taxation or for access to social programs; I am speaking of the family unit. We are totally opposed to the family unit, not opposed to the family, but opposed to the family unit as a basic unit. We should like to have the individual unit, in that one would like to see access to a social program, be it social aid, legal aid, or even guaranteed revenue in the tax system, which is the deduction of a married person, be it based on the individual, so that the husband's income does not deprive the woman of her rights. Because a woman who gets married loses her rights.

So, I have sketched out the framework for the comments I would like to make today. Clearly, I do not know all of the details of taxation which is rather complex, as you know.

[Texte]

vous le savez. Cependant, nous aimerions que, dans le partage fiscal, que dans la façon de taxer, il y ait à travers le Canada un prérequis, un plancher de droits.

Commençons par les droits sociaux. Je sais que les différents programmes n'ont pas tous la même base. Ce peut être 50 p. 100 ou ce peut être un montant global qui est accordé aux provinces qui le dépensent comme elles le veulent. Nous aimerions que le gouvernement fédéral, à travers le Canada, en se basant sur la charte et sur certains droits qui n'y sont pas, mais qui sont fondamentaux et que je viens de mentionner, insiste pour que ce plancher de droits-là soit uniforme et que toute personne ait droit d'obtenir ses besoins essentiels. Évidemment, il y aurait une taxation qui serait en accord avec cela.

Maintenant, tout ce que les provinces voudraient ajouter à ce plancher élémentaire, elles pourraient le rajouter selon les besoins de la région. Mais il nous paraît absolument essentiel qu'au moins un minimum soit acquis à travers le Canada. Je vais vous donner un exemple. Ce n'est peut-être pas exactement dans le domaine de la fiscalité; cela a trait aux allocations familiales. On a donné au Québec, et c'est une longue lutte que M. Castonguay a gagnée d'ailleurs, le pouvoir d'allouer les allocations familiales comme il le voulait. Nous, on estime qu'au Québec, de la façon dont les allocations familiales sont allouées, les femmes sont défavorisées. En effet, à travers le Canada, il y a un montant de \$25 disons, par enfant, pour le premier enfant. Au Québec c'est différent: c'est le troisième enfant qui a plus alors que le premier enfant a beaucoup moins. Lorsqu'il y a de l'aide sociale, eh bien, on arrête au troisième enfant. Pour le quatrième et le cinquième enfant, on dit: eh bien, il n'est pas nécessaire qu'on vous donne de l'aide sociale pour ce troisième et ce quatrième enfant-là, parce que les allocations familiales seront beaucoup plus élevées pour le troisième, le quatrième et le cinquième enfant. Mais cela veut dire quoi? Cela veut dire que les femmes qui n'ont qu'un enfant, et on sait fort bien que c'est le premier enfant qui coûte cher, uniquement les femmes, pas l'ensemble de la population, parce que ce sont les femmes qui ont les allocations familiales en général, vont payer pour de l'aide sociale qui aurait dû être fournie par la province. Alors, il y a une exploitation de la femme uniquement. Je vous donne un exemple. Je n'entrerai pas dans les détails, mais je voudrais simplement soulever le problème pour qu'on voit qu'il y a un problème de justice élémentaire et uniforme pour toutes les femmes.

Tout à l'heure, il y a des médecins qui ont parlé ici et j'ai été très intéressée par leur intervention parce que, justement, au niveau de la santé, on sait à quel point le fédéral est intéressé dans les paiements qu'il fait. Cependant, avant d'entrer dans la santé, je voudrais revenir à la charte des droits de la personne. Vous savez que la femme a été l'objet de discrimination et qu'il y a des programmes d'action positive qui sont recommandé par différents groupes féminins. Une des méthodes pour rétablir l'équilibre, c'est de dire que les personnes, les compagnies ou les industries qui profitent des contrats gouvernementaux sont obligées de se conformer à la charte des droits de la personne et à un certain programme d'action positive pour rétablir

[Traduction]

However, we would like to have a prerequisite throughout Canada, a basic set of rights in the fiscal sharing, in the way in which taxes are imposed.

Let us begin with social rights. I know that the various programs do not all have the same basis. The could be 50 per cent or perhaps an over-all amount which is granted to the provinces which then spends the money as they see fit. We would like the federal government, taking as a basis the Charter and some other rights which are not included in it but which are basic, and which I have just mentioned, to make endeavours throughout Canada to ensure that this basic set of rights is uniform and that each individual has the right to obtain his or her basic needs. Obviously, we would need a taxation system which would comply with that.

Now, the provinces could add anything they want to this basic set according to the needs of the region. But we feel that it is vital that at least a minimum be guaranteed throughout Canada. I will give you an example. Perhaps my example does not fall precisely in the field of taxation; it refers to family allowances. After a long struggle which Mr. Castonguay finally won, Quebec obtained the right to grant family allowances as it wished. We feel that, in Quebec, the way in which family allowances are granted puts women at a disadvantage. In fact, throughout Canada, the amount granted for the first child is, let us say, \$25. The situation in Quebec is different: the allowance for the third child is higher, whereas that for the first child is much lower. In cases where social assistance is granted, people stop at the third child. For the fourth and fifth child, it is said: Well, it is no longer necessary to give you social assistance for the third and fourth child, because the family allowance will be much higher for the third, fourth and fifth child. But what does that mean? It means that women who have only one child, and it is a well known fact that it is the first child who costs a lot—and only the women, not the entire population, because it is the women who receive the family allowance in general—are going to pay for the social aid which should have been given by the province. So, this is the case of the exploitation of women, and only women. I will give you an example. I will not go into detail, but I should like to raise the problem. You can see that there is a problem of uniform and elementary justice for women.

A moment ago, there were doctors speaking here and I was very interested by their comments because one knows the extent to which the federal government is interested in the payments it makes for health services. However, before turning to the matter of health, I should like to come back to the Human Rights Charter. You know that there has been discrimination against women and that there are affirmative action programs which have been recommended by various women's groups. One of the ways to re-establish the balance is to stipulate that the people, the companies or the industries which do have government contracts be obliged to comply with the Human Rights Charter and with a given affirmative action

[Text]

l'équilibre d'emploi défavorable aux femmes. Vous êtes au courant probablement de ce type de programme qui est beaucoup recommandé aux États-Unis et au Canada. Peut-être que par le biais de la péréquation, on pourrait faire la même chose, c'est-à-dire aux provinces que si elles ne respectent pas les droits fondamentaux qui sont inclus dans la charge et ceux que je viens de nommer, elles ne pourront pas profiter de la péréquation. Ce serait une façon, comme on le fait sur le plan des industries ou sur le plan individuel. C'est une suggestion qui est faite.

• 1720

Maintenant, pour revenir à la santé, c'est vrai que les coûts sont énormes. Et nous avons fait... Vous savez que les féministes entre autres s'intéressent énormément aux problèmes de la santé, parce que nous ne sommes pas du tout satisfaits de la façon dont les services nous sont fournis. Et si les coûts sont si élevés, c'est justement parce que les gouvernements ne pensent pas à des programmes de prévention. Et je parle de programmes de prévention et de programmes d'amélioration aussi, dans l'éventail des services... Au niveau des programmes de prévention, les statistiques le prouvent d'ailleurs, nous avons constaté qu'il y a beaucoup plus de femmes qui ont besoin de services de santé, que d'hommes. Dans les hôpitaux, si vous regardez les gens qui vont voir les médecins, ce sont surtout des femmes. Alors, la façon dont les femmes reçoivent les services, les types de services qu'elles demandent sont très liés aux coûts astronomiques que l'on vient de mentionner. Il y a une raison assez précise à cela. Nous avons constaté que les médecins qui donnent les services sont tellement déformés qu'ils ne répondent pas aux besoins des femmes. Les femmes prennent des Valium... Vous êtes au courant du problème de la drogue chez les femmes, par le biais des pilules qui sont prescrites par les médecins. On parle de l'abus des services, mais il faut dire aussi que les médecins disent: vous reviendrez me voir dans 10 jours. Et la «Castonguette» marche très facilement.

C'est très facile d'abuser des femmes sur ce côté-là. Nous pensons que si les médecins recevaient des cours de recyclage pour pouvoir aborder les problèmes des femmes de la bonne façon, au lieu d'essayer de les calmer en disant eh bien, «écoutez, c'est parce que vous n'acceptez pas votre rôle» ou ce type de chose-là... les femmes pourraient recevoir les soins dont elles ont besoin. Il a été prouvé et on l'a lu dans les journaux, qu'une femme qui a mal à la tête, on lui dit «c'est psychologique». Un homme quand il a mal à la tête, on essaie d'en trouver la cause, parce qu'on sait qu'il doit aller travailler. Je crois que les médecins ne sont pas actuellement compétents pour donner des services médicaux aux femmes, et qu'ils auraient besoin d'un recyclage, et d'un recyclage féministe entre autre, et pour expliquer d'où viennent les problèmes.

Il faudrait aussi qu'il y ait des recherches... Nous voudrions que le gouvernement fédéral, par le biais d'une taxation, garde un certain montant d'argent pour faire de la recherche sur les problèmes médicaux des femmes. Nous aimerions aussi que les sages-femmes soient admises. Il est évident que les honoraires pour une sage-femme coûtent beaucoup moins que

[Translation]

program to re-establish the employment balance which is unfavourable towards women. You are probably aware of this type of program which has been recommended quite a lot in the United States and in Canada. Perhaps one could achieve the same results by using equalization, that is, tell the provinces that if they do not respect the basic rights included in the Charter and those rights I have just mentioned, they cannot obtain equalization. That would be one way of achieving the goal at the industrial level or at the individual level. That is one suggestion I could make.

Now, to turn back to the health sector, it is true that the costs are very high. And we have... You know that feminists, amongst others, are extremely interested in the problems of health because we are not at all satisfied with the way we receive services. And the costs are so high, quite simply because the governments do not think of prevention programs. And I am speaking both of prevention programs and improvement programs, within the range of services. As far as prevention programs are concerned, and statisticians have proved this, we have noted that there are many more women who need health services than men. If you look at the people who go to see doctors in the hospitals you will see that they are mainly women. So, the way in which women receive these services, the types of services that they are requesting, are closely linked to the astronomical costs that have just been mentioned. There is a fairly specific reason for this. We have noted that the doctors who dispense the services are so conditioned that they do not meet the needs of women. Women take valium... You are aware of the drug problem of women, because of pills which are prescribed by doctors. One speaks of the abuse of services, but one must also say that doctors state: come back and see me in ten days! And the «Castonguette» system happily pays the money.

It is very easy to abuse women from that point of view. We feel that things might be better if doctors went through a retraining course to be able to deal with the problems of women correctly, instead of trying to calm them down by saying: «listen, the problem is that you do not accept your role» or something like that. Then women could receive the care they need. It has been demonstrated and we have seen this in the newspapers that if a woman has a headache one says: «it is psychological». When a man has a headache, one endeavours to find the cause, because one knows that he must go to work. I think that doctors are not at the present time competent to give medical services to women, and that they need retraining, both feminist retraining and retraining to be able to explain the cause of the problems.

Research is also needed. We would hope that the Federal Government, through taxation, could keep a given amount of money to carry out research on the medical problems of women. We should also like to see midwives accepted. Clearly, a midwife's fees are much lower than a doctor's fees. There is a whole range of services which could be given and which costs

[Texte]

les honoraires pour un médecin. Il y a un éventail de services que l'on pourrait dispenser et qui coûteraient moins si on passait par les sages-femmes plutôt que par les médecins. Il y a aussi d'autres services, qui sont des services de prévention d'une certaine façon; une femme qui est dans l'angoisse si elle ne reçoit pas sa pension alimentaire, il est certain qu'elle va peut-être faire une dépression, aller à l'hôpital et avoir des services qui coûtent très chers au gouvernement. Nous croyons que le gouvernement fédéral, dans tout ce qui concerne des services ou des problèmes qui sont inter-provinciaux, devrait mettre sur pied des services sociaux, d'une certaine façon, pour répondre à ces besoins. On pourrait avoir une Régie de la perception des pensions alimentaires. Parce qu'on sait que non seulement il y a la question des pensions alimentaires mais il y a la question de la garde des enfants. Il peut y avoir un *kidnapping* d'enfant... et le parent s'en va dans l'autre province. On sait que ces problèmes-là sont de plus en plus fréquents et assez graves et causent aussi une chaîne de problèmes sociaux qui sont extrêmement coûteux. Nous aimerions donc que le gouvernement fédéral pense à créer des services sociaux qui n'existent pas actuellement, qu'il mette sur pied ces services-là, et qu'il traite avec les provinces pour avoir un partage fiscal qui va faire en sorte que nous allons pouvoir avoir ces services-là sans que ça soit la fameuse bataille fédérale-provinciale qui finalement se fait sur le dos de la population. C'est à qui aura tel point de taxation et qui ne l'aura pas, et c'est une question de pouvoirs. Mais nous aimerions beaucoup qu'on pense à la population avant tout, et surtout à la population la plus défavorisée qui est véritablement la population féminine.

• 1725

Au point de vue de l'éducation aussi, il y a la question de l'éducation postsecondaire qui est actuellement financée par le gouvernement fédéral. Peut-être qu'il pourrait y avoir, au point de vue de l'éducation postsecondaire, ce recyclage que nous venons de mentionner, pour toutes les professions. Je comprends que c'est du domaine provincial le fait de donner le droit de pratiquer. Mais peut-être que le fédéral pourrait donner des cours de recyclage dans toutes les professions, que ce soit autant pour les avocats que pour les médecins. Je sais que ça vous paraîtra peut-être étrange qu'on apporte ces points-là, points qui n'ont peut-être jamais été abordés. Mais nous, qui avons si souvent affaire aux avocats à cause, évidemment, des nombreux divorces, nous savons que nous ne sommes pas traitées adéquatement par les avocats et les femmes sont une mine d'or, les divorces sont une mine d'or... Et les femmes souffrent énormément de cette situation-là. Elles n'ont même pas les services adéquats parce que très souvent elles perdent leur cause et on sait très bien qu'elles n'ont pas les revenus qui devraient leur revenir après un divorce. Nous aimerions que le gouvernement fédéral donne de plus des services d'information juridiques au plan criminel parce qu'on sait à quel point que cela coûte très cher pour les femmes de demander des services. Elles n'ont pas toutes accès à l'aide juridique. Mais nous aimerions qu'elles puissent avoir accès à des services juridiques qui concernent, évidemment, le fédéral... qu'ils soient gratuits, en ce qui concerne la violence, les

[Traduction]

a lot less if one goes to midwives rather than to doctors. There are other services as well, a type of preventive service; a woman who is very upset if she does not receive her alimony is certainly going to go into depression, go into the hospital and get services which will be very expensive for the government. We believe that the Federal Government, in all matters concerning interprovincial services or problems, should establish social services in a way which meets these needs. One could establish a system for levying alimony. There is not just the question of alimony, but also that of custody of the children. A child may be kidnapped... and the parent then goes to another province. We know that these problems occur more and more frequently, are very serious and cause a chain of social problems which are extremely costly. We would therefore ask the Federal Government to think of creating social services which do not exist at present, that it set up those services and that it negotiate with the provinces to have a fiscal sharing arrangement which will ensure that we can have those services without having the wellknown federal-provincial battle which, in the final analysis, is fought to the detriment of the population. It is a matter of who will have such and such a tax point and who will not, it is a question of power. But we would dearly like to see governments thinking of the population first and foremost, and especially of the most underprivileged population which is truly the feminine population.

There is also the matter of post-secondary education which at present is financed by the Federal Government. In post-secondary education there could perhaps be the retraining program I just mentioned, open to all professions. I understand that it is up to the provinces to give the right to practice. But the Federal Government could perhaps offer retraining courses for all professions, be it for lawyers or for doctors. I know that it may seem strange to you that I am speaking of these points which may perhaps never have been touched on. But we often have to deal with lawyers because of the many divorces, and we know that we do not receive adequate treatment from the lawyers, and women are a gold mine, divorces are a gold mine! Women suffer tremendously from that situation. They do not even have adequate service because quite often they lose in court and it is well known that they do not have the income which they should have after a divorce. We would ask that the federal government offer greater legal information services on criminal law because we know how much it costs women to ask for these services. They do not all have access to legal aid. We would, however, like to ensure that women have access to legal services from, of course, the federal level... that these services be free in cases of violence, women who are beaten, raped. We would even try to have... I myself did everything possible to know where this meeting would be held. I called the Government of Canada... There was no place I could get the information! The Secretary of State Department... that is

[Text]

femmes battues, le viol. Nous essayons même d'avoir... Ici j'essayé, moi, par tous les moyens de savoir où avait lieu cette réunion. J'ai appelé au gouvernement du Canada... Il n'y avait pas un endroit où on pouvait me renseigner. Le Secrétaire d'État... c'est uniquement la traduction! Il n'y a pas un endroit où le fédéral a un point d'information pour qu'on puisse savoir quels sont les services qu'il donne. Et je crois que c'est une très grosse arme dans les régions. Évidemment, à Ottawa on peut les avoir, mais c'est pas tout le monde qui a l'argent pour faire un inter-urbain.

J'aimerais souligner la grande inquiétude que nous avons vis-à-vis de la Charte des droits de la personne... Cette charte des droits de la personne a été abordée très souvent par les gens qui l'ont critiquée; évidemment, il va falloir aller en Cour suprême peut-être, pour obtenir nos droits. Alors, je ne sais pas si le gouvernement a pensé à créer un service très concret, très près de la population où nous pourrions, si nous estimons que nous sommes lésées, ce que je viens de mentionner tout à l'heure, si nous n'avons pas nos droits sociaux sans devoir aller en Cour suprême évidemment par la Cour supérieure avant..., un service qui soit gratuit, qui va faire en sorte que ça ne soit pas les plus nantis qui aient accès au respect de leurs droits, mais toute la population. Je ne sais pas ce qui a été prévu pour cela, et comment ça va être financé par le biais de la taxation, mais ça nous paraît important. Et je reviens encore à la question qui m'a frappé quand nous faisons nos rapports d'impôt. Il y a des gens qui travaillent aussi à l'impôt et qui sont révoltés, parce qu'ils se sont rendus compte que la fiscalité fait la sorte qu'uniquement les personnes qui ont des vies d'homme peuvent profiter de toutes les taxes break que vous avez mentionnées tout à l'heure. Je vous donne un petit exemple... Nous avons lutté pour qu'il y ait une déduction pour les frais juridiques lorsqu'il y a une demande en divorce, avec une pension alimentaire. On sait très bien qu'une personne qui veut obtenir un revenu, un homme, en général ce sont les hommes, va pouvoir avoir une déduction pour tous les frais encourus pour obtenir un revenu. Mieux que ça, il va même pouvoir déduire les frais d'un expert pour le conseiller, pour savoir où placer sa richesse! Et une des seules déductions que les femmes qui vivent un problème familial extrêmement grave, et qui sont les plus démunies... on sait que c'est les familles monoparentales qui vivent des divorces..., qui sont les plus démunies, avec charge d'enfants, n'ont pas pu obtenir du fédéral ni du provincial, d'ailleurs, cette déduction pour frais juridiques qu'elles obtenaient, avant, il y a cinq ans, quand il n'y avait que les mieux nanties, les mieux renseignées des femmes qui pouvaient l'obtenir.

Lorsqu'un mouvement féministe comme le nôtre a demandé que ce soit inclus dans le petit pamphlet qui accompagne la formule d'impôt, eh bien le gouvernement fédéral, comme le gouvernement provincial, par le biais de son bulletin d'interprétation, l'a coupée, cette déduction. C'est une véritable honte d'après moi! Et, d'ailleurs, si vous étudiez attentivement toutes les formes de déduction d'impôt qu'on peut obtenir et Dieu sait si on en abuse... Moi, je vais dans un restaurant et je vois des gens qui demandent un paquet de reçus de restaurant et qui les remplissent tous, puis la serveuse les leur donne, ou la serveuse demande: Combien voulez-vous que je vous mette pour votre

[Translation]

only for translation. The federal government has no information office where one can find out what kind of services are offered. And I think that this is a very grave shortcoming in the regions. Clearly, one can find out in Ottawa, but not everyone has enough money to make a long distance call.

I should like to stress our great concern about the Human Rights Charter. This Human Rights Charter has been criticized very often; clearly, we may have to go to the Supreme Court to obtain our rights. I do not know whether the government has thought of creating a very specific service, very accessible to the public, where, if we think that our rights have been violated, as I mentioned a moment ago, if we cannot get our social rights without going to the Supreme Court or obviously going to a higher court before doing so... a free service which will ensure that it is not only the rich whose rights are respected, but the entire population. I do not know what system has been foreseen for this, or how it will be financed by taxation, but it seems important to us. And I come back once again to the matter which struck me when filling in my tax declaration. There are people working in the tax service who are also put off because they have realized that taxation ensures that only those people who live like men can get all of the tax breaks which you mentioned a moment ago. I will give you a brief example... We fought to get a tax deduction for legal fees in a divorce proceeding, with alimony. It is well known that if someone wants to obtain an income, a man in general, it is a man—will be able to deduct all of the fees incurred to obtain an income. Even better, he will be able to deduct the fees of an expert to give him advice, to know where to place his wealth! And one of the only deductions open to women who are experiencing extremely serious family problems, and who have the least resources... we know that it is one-parent families which experience divorces, which have the least money, which have the financial burden of children, which have not been able to obtain, neither from the federal government nor from the provincial government, this deduction for the legal fees which they got five years ago, when only the richest, the best informed of women could obtain that deduction.

When a feminist movement like ours asked that this be included in the little booklet which accompanies the tax declarations, the federal government and the provincial government cut off this deduction in its explanatory booklet. That, in my opinion, is truly shameful! Moreover, if you read carefully through all of the tax deduction forms which you can get—and God knows that there are a lot... I have been in a restaurant where I have seen people asking for a number of restaurant receipts which they fill in, then the waitress gives them the receipt, or asks: How much should I put for your meal? And she puts the amount the customer wants! But women in

[Texte]

repas? Et on lui met le montant qu'il veut! Mais les femmes en général, les femmes qui sont à la maison et les femmes qui sont dans des . . . on sait que c'est dans les plus bas des postes, n'ont aucun accès à tous ces avantages fiscaux qui font qu'il y a bien des gens qui font des revenus extraordinaires et qui paient très peu d'impôt.

Alors, je voulais souligner ces problèmes-là . . . Vous prendrez ce qui vous convient. Cela sera un peu mieux élaboré et avec un peu plus d'ordre dans notre mémoire qui suivra.

Le président: Merci beaucoup, madame Dolment. Vous n'avez pas à nous envoyer de notes sur ce que vous avez dit aujourd'hui, parce que tout est enregistré, et cela va paraître dans les comptes rendus. En fait, on les envoie à tous les témoins. Assurez-vous donc de nous laisser votre adresse. Si vous avez un mémoire de préparé qui touche d'autres points, il nous fera plaisir de le recevoir.

• 1730

La plupart des cas que vous avez mentionnés nous intéressent. Vous avez des idées qui sont bonnes et, dans certains cas, vous avez soulevé des problèmes dont, moi, je n'étais pas au courant. Notre mandat touche seulement les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et le Régime d'assistance publique du Canada. Alors, en ce sens-là, toute la question des services sociaux qui s'applique aux femmes comme aux autres nous intéresse. Disons que c'était peut-être différent dans le passé, mais depuis 1977 surtout on a évolué vers un système qui respectent de plus en plus l'autonomie des provinces et dans lesquels on met de moins en moins de conditions. C'est peut-être bon, ce n'est peut-être pas bon, mais malheureusement, comme députés fédéraux, nous sommes limités par le système politique actuel, par le rapport fédéral-provincial actuel qui existe au Canada, pour ce qui est du nombre de conditions qu'on peut mettre dans les transferts d'argent entre le gouvernement fédéral et les provinces, nous sommes limités par cette réalité politique qui existe au Canada, à savoir que certaines provinces sont devenues de plus en plus fortes et de plus en plus jalouses de leur compétence constitutionnelle.

De toute façon, nous sommes heureux d'entendre vos points de vue là-dessus, parce qu'on discute parfois au Parlement d'autres choses qui ne touchent pas seulement les accords fiscaux. Il est toujours bon pour nous d'entendre ces points de vue-là.

Mme Dolment: Je m'excuse, mais je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous quand vous dites qu'il faut que vous respectiez de plus en plus l'autonomie des provinces. Je suis d'accord d'une certaine façon, oui, mais si on veut un pays et si on veut un pays basé sur la justice, et cela a été un peu la grande lutte des libéraux, il me paraît essentiel et élémentaire que vous insistiez pour que les droits universels et fondamentaux, du moins, soient respectés pour l'accès aux programmes sociaux que vous financez. Je pense qu'il serait inadmissible que vous ne mettiez pas cette condition absolument élémentaire.

[Traduction]

general, women who are at home and women who are in . . . We know that they hold the lowest positions, have no access to all of the tax advantages which result in people who have very high incomes paying very little tax.

So, I wanted to underscore those problems. You can draw from any comments what you will. The statement will be somewhat more detailed and in a better form when we send you our submission.

The Chairman: Thank you very much, Mrs. Dolment. You do not have to send us notes on what you have said today because everything has been recorded, and will appear in the minutes. As a matter of fact, the minutes are sent to all of the witnesses. Please make sure that you leave us your address. We would be pleased to receive a prepared submission from you dealing with other points.

We are interested in most of the cases that you mentioned. You have good ideas and, in some cases, you raised problems which I was not aware of. Our remit deals only with the fiscal arrangements between the federal government and the provinces and the Canada Assistance Plan. So, from that point of view, the entire matter of social services being applied to women as to others is of interest to us. Let us say that things were perhaps different in the past, but since 1977, we have moved towards a system of relations between the two levels of government which respect to an ever greater extent the autonomy of the province and which contain less and less conditions. That may be good or it may not, but, unfortunately, as members of the federal government, we are limited by the current political system, by the federal-provincial relationship which currently exists in Canada with respect to the number of conditions which can be included in the transfer of funds between the federal government and the provinces; we are limited by this political reality which exists in Canada, that is, some provinces have become stronger and stronger and ever more jealous of their constitutional jurisdiction.

In any case, we are happy to hear your opinions on that matter because we do sometimes discuss things in Parliament which do not deal only with fiscal arrangements. It is always good for us to hear those opinions.

Mrs. Dolment: Excuse me, but I do not fully agree with you when you say that you must respect the autonomy of the provinces more and more. I do agree to a certain extent, yes, but if one wants a country and if one wants a country based on justice, and that has to a certain extent been the great struggle of the Liberals, I think it is elementary and essential that you insist that, at very least, universal and basic rights be respected as far as access to the social programs financed by you is concerned. I think it would be unacceptable for you not to set this absolutely elementary condition.

[Text]

Le président: Eh bien, moi, je n'ai pas de difficulté à m'entendre avec vous là-dessus, mais malheureusement, on ne vit pas dans un pays à système unitaire. On a deux niveaux de gouvernement. Moi, personnellement, je serais très heureux d'avoir un système qui permettrait au gouvernement fédéral d'insister pour avoir plus de conditions. Je ne porte pas de jugement, je ne dis pas si c'est bon ou non. L'évolution politique au Canada a été contraire à cela, à tel point que jusqu'à maintenant, il n'a même pas été possible que le gouvernement fédéral et les provinces en viennent à une entente sur des objectifs nationaux dans l'éducation postsecondaire. C'est tout simplement un transfert d'argent d'un niveau de gouvernement à l'autre.

Maintenant, il y a trop de Canadiens qui ne sont pas conscients de cela et qui laissent leurs gouvernements provinciaux, d'une manière ou d'une autre, vivre avec l'opinion qu'il est mieux pour le pays d'avoir des provinces fortes, des provinces plus autonomes. Cela, c'est une réalité qui est là et qui nous limite. Le gouvernement fédéral ne peut pas dépenser d'argent directement dans la santé, il n'a pas le choix. Il doit verser de l'argent aux provinces. Alors, à moins que les provinces s'entendent avec nous pour accepter certaines conditions... D'après la Constitution actuelle, on n'a pas le droit de mettre trop de conditions.

Mme Dolment: Non, mais est-ce que la charte ne s'applique pas à la fiscalité? Je suis assez étonnée de votre réponse.

Le président: Non.

Mme Dolment: La charte va s'appliquer à quoi? Cela me paraît absolument impensable. À quoi sert une charte si elle ne s'applique pas à la fiscalité?

Le président: La charte des droits, je ne sais pas si j'ai le temps de donner une longue explication, est une charte qui s'applique à des droits démocratiques, des droits juridiques et des droits politiques; elle ne touche pas vraiment les questions fiscales. Si plus tard quelqu'un va devant les tribunaux sur la base de la charte, sur une question fiscale, il se peut que les tribunaux interprètent la charte comme forçant un gouvernement provincial ou le gouvernement fédéral à faire certaines choses, à donner certaines exemptions fiscales.

• 1735

Je sais que dans les lois sur l'impôt, il y a déjà eu des choses démontrant qu'il y avait inégalité entre les hommes et les femmes, par exemple.

Mme Dolment: La déduction de personne mariée en est une; cela devrait revenir à la femme, c'est évident.

Le président: Il est bien possible qu'à l'avenir, en se basant sur la charte, une fois qu'elle sera passée en Grande-Bretagne et qu'elle sera vraiment enchâssée dans la Constitution, il est bien possible que sur la base de cette charte, certaines lois sur l'impôt doivent être changées; si elles ne sont pas changées, peut-être que les tribunaux les renverseront.

Mme Dolment: C'est justement le problème que je soulève. Vous savez très bien que les femmes ne peuvent pas aller devant les tribunaux; elles n'ont pas l'argent pour cela.

[Translation]

The Chairman: Well, I have no difficulty in agreeing with you on that but, unfortunately, we are not living in a country with a unitarian system. We have two levels of government. Personally, I would be very happy to have a system which enabled the federal government to insist on having more conditions. I am not making a judgment, I am not saying whether it is good or not. The political evolution of Canada has been contrary to that type of development, to such an extent that thus far the federal government and the provinces have not even been able to agree on national objectives in the post-secondary education sector. It is quite simply a transfer of money from one level of government to another.

Now, there are too many Canadians who are not aware of that and who allow their provincial governments, one way or another, to live with the opinion that it is better for the country to have strong provinces, more autonomous provinces. That is a reality which exists and which imposes restrictions on us. The federal government cannot spend money directly in the health sector, it has no choice. It must transfer the money to the provinces. So, unless the provinces agree with us to accept certain conditions... According to the current Constitution, we are not entitled to set too many conditions.

Mrs. Dolment: No, but does the charter not apply to taxation? I am quite surprised by your reply.

The Chairman: No.

Mrs. Dolment: To what will the charter apply? That seems to me to be completely inconceivable. What use is a charter if it does not apply to taxation?

The Chairman: I do not know whether I have the time to give a long explanation, but the human rights charter is a charter which applies to democratic rights, legal rights and political rights; it does not really deal with taxation matters. If someone later on takes a tax matter to the courts on the basis of the charter, the courts may interpret the charter as imposing an obligation on the provincial or the federal government to do certain things, to give certain tax exemptions.

I know that, in the tax law, there have already been things showing that there is inequality between men and women, for example.

Mrs. Dolment: The education for married persons is one; the woman should have that right, that is clear.

The Chairman: It is indeed possible, in the future, that some tax laws will have to be changed on the basis of the charter, once it has been adopted in Great Britain and actually incorporated into the Constitution; if the laws are not changed, the courts may reverse them.

Mrs. Dolment: That is just the problem that I am raising. You know very well that women cannot go to the courts; they do not have the money.

[Texte]

Alors, si vous voulez que ce ne soit pas uniquement une charte de salon, que ce soit une charte qui va protéger les plus démunis, il faut que vous imposiez un prérequis, un minimum, comme vous l'avez fait pour le programme d'assurance-maladie ou le programme d'assurance-santé. D'ailleurs, Monique Bégin a fait des déclarations pour dire qu'elle allait le couper aux provinces si elles ne se conformaient pas. Alors, il me semble que vous pouvez le faire pour les individus, pour des droits aussi fondamentaux. Si vous le faites pour un, je ne vois pas pourquoi vous ne le feriez pas pour l'autre. Parce que vous savez très bien qu'à peu près personne ne peut aller en Cour suprême, à moins d'être très riche.

Le président: Il faut se comprendre ici: si on avait des preuves que des Canadiens, hommes ou femmes, se faisaient refuser un service de santé, c'est bien possible . . .

Mme Dolment: Mais c'est intégré au système! Dans le système fiscal, la déduction de personne mariée va à l'homme alors qu'on sait que c'est une forme de revenu garanti qui devrait aller directement à la femme. On sait que l'on prive toute une catégorie de femmes, celles qui sont mariées, de l'accès à l'aide juridique ou à l'aide sociale que vous vous financez en partie. C'est dans le système même. Ce n'est pas un individu, ce n'est pas un cas individuel, c'est intégré au système même. Alors, c'est à vous, en l'intégrant au système . . .

Le président: Je ne peux pas discuter aujourd'hui de toutes les implications de la charte des droits. Comme je vous l'ai dit, il est bien possible que lorsque cette charte sera enchâssée dans notre Constitution, elle aura un impact sur des lois de l'impôt ou sur d'autres programmes.

Mme Dolment: Les lois sociales, oui.

Le président: Des lois sociales ou des programmes de santé, c'est bien possible.

Mme Dolment: C'est dépasser l'approche individuelle.

Le président: Cela ne veut pas dire que le gouvernement fédéral va pouvoir commencer à imposer des conditions très détaillées.

Mme Dolment: Non, c'est un droit universel et fondamental, ce n'est pas un détail. Cela me paraît élémentaire. C'est dépasser la question individuelle. Il y a un éventail: évidemment, un individu pourrait devoir se plaindre. Mais si vous voulez vraiment changer quelque chose à la population et au système absolument injuste . . . Les femmes, c'est le Tiers-Monde du Canada. Peut-être que vous ne vous rendez pas compte que nous n'avons même pas les moyens de nous défendre et si vous ne procédez pas de cette façon, jamais nous ne nous en sortirons. Nous vous le demandons de toute façon.

Il y a une dernière chose que j'ai oubliée et que j'avais notée: il s'agit des successions. Vous n'êtes pas sans savoir qu'à cause du nom patriarcal, en général, la richesse va aux hommes parce qu'on la laisse à la personne qui a le même nom, dans les familles en tout cas. Ici, au Québec, les successions sont imposées. Je crois que dans le reste du Canada, le fédéral n'a pas de taxe sur les successions. Il nous semble que ce serait une excellente chose d'avoir des taxes sur les successions parce qu'après tout, il faut que chacun gagne sa vie et ce n'est pas

[Traduction]

So, if you really want this charter not to be just a showpiece, but to protect the most disadvantaged people, you must impose a prerequisite, a minimum, as you did for the health insurance program or medicare. Moreover, Monique Bégin has stated that she was going to cut this program to the provinces if they did not comply. So, I feel that you can do it for individuals, in cases of such basic rights. If you do it for one, I do not see why you cannot do it for the other. Because you know very well that almost no one can go to the Supreme Court unless he is very rich.

The Chairman: We must understand one another: if we had proof that Canadians, men or women, were being refused health care, it is quite possible . . .

Mrs. Dolment: But it is an integral part of the system! In the tax system, the deduction for a married person goes to the man whereas it is known that this is a form of guaranteed income which should go directly to the woman. We know that a whole category of women, women who are married, are deprived of access to legal aid or social aid which you finance in part. It is in the system itself. It is not an individual, it is not an individual case, it is an integral part of the system itself. So, it is up to you, by integrating it into the system . . .

The Chairman: I cannot discuss today all the implications of the human rights charter. As I told you, it is possible that, once this charter is incorporated into our Constitution, it will have an impact on the tax laws or on other programs.

Mrs. Dolment: The social laws, yes.

The Chairman: Social laws or health programs, it is quite possible.

Mrs. Dolment: That goes beyond the individual approach.

The Chairman: That does not mean that the federal government will be able to start imposing very detailed conditions.

Mrs. Dolment: No, it is a universal and basic right, it is not a detail. That, to me, seems elementary. It goes beyond the individual. It is a whole range of things: clearly, an individual may have to complain. But, if you really want to change things in the population and in this absolutely unjust system . . . Women are the Third World of Canada. Perhaps you do not realize that we do not even have the means to defend ourselves, and if you do not do this, we will never get out of this problem. We are asking you to do it in any case.

There is one last thing that I forgot and which I did note down: Inheritance. You no doubt know that, because of the patriarchal name, in general, wealth goes to the men because one leaves one's estate to the person who has the same name, in families in any case. Here, in Quebec, there is an inheritance tax. I think that the federal government does not have an inheritance tax in the rest of Canada. We feel that it would be an excellent thing, indeed, to have inheritance tax because, after all, everyone has to earn his own living, and it should not

[Text]

normal que cela vienne du père. Ce serait peut-être une source de revenus pour ajouter à des programmes sociaux plus importants.

Le président: En tout cas, on étudiera tout votre témoignage, madame Dolment, et quand il s'appliquera directement à notre mandat, on réfléchira sur ces questions avant de faire notre rapport. Pour ce qui est des questions qui ne sont pas reliées à notre mandat, on va quand même s'assurer qu'on les note. Nous réfléchirons sur ces questions lorsque nous étudierons au Parlement des questions de changements de lois, soit au système d'impôt ou autres.

Mme Dolment: J'ajoute que la charte n'est pas complète, qu'il manque deux droits très importants: il faut que ce soit basé sur l'unité individuelle et non pas sur l'unité familiale, parce que le mariage fait perdre ses droits à la femme, ou même le concubinage comme on dit très bêtement, et aussi que la femme soit traitée comme une adulte parce qu'elle est encore, dans différentes situations, entre autres la fiscalité, traitée comme une dépendante et une enfant.

Le président: Très bien. Merci beaucoup, madame Dolment.

La réunion est donc ajournée. Cela termine nos audiences publiques à Québec et cela termine nos audiences publiques dans toutes les capitales.

Nous nous réunissons à Ottawa jeudi après-midi à 15 h 30.

Merci. La séance est levée.

[Translation]

come from ones father. This would perhaps be a source of income to add to larger social programs.

The Chairman: In any case, we will study your evidence, Mrs. Dolment, and we will reflect upon the matters directly linked to our remit before we prepare our report. As far as those matters which are not linked to our remit are concerned, you may rest assured that we will note them. We will think about these matters when we study amendments to laws in the Parliament, amendments to the tax system or elsewhere.

Mrs. Dolment: I would add that the charter is not complete, there are two very important rights which are missing: it must be based on the individual and not on the family unit, because marriage, or even cohabitation, results in the woman losing her rights as has been said; furthermore, the woman must be treated as an adult because she is still, in various situations, including taxation, being treated as a dependent or a child.

The Chairman: Very well. Thank you very much, Mrs. Dolment.

The meeting stands adjourned. This concludes our public hearing in Quebec and concludes our public hearings in all of the capitals.

We will meet in Ottawa, Thursday afternoon at 15.30.

Thank you. The meeting stands adjourned.

APPENDIX "FISC-64"

BRIEF TO THE
PARLIAMENTARY TASK FORCE
ON FISCAL ARRANGEMENTS BETWEEN
THE FEDERAL GOVERNMENT AND
THE PROVINCES

THE FINANCING OF PUBLIC SOCIAL SERVICES
AND FISCAL ARRANGEMENTS

THE ASSOCIATION DES CENTRES DE
SERVICES SOCIAUX DU QUÉBEC

JUNE 9, 1981

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION

FISCAL ARRANGEMENTS:
A FUNDAMENTAL SOCIAL DEBATE

Beyond budget restrictions:

a social question

Social expenditures

Human investments

The necessity and urgency of the social debate

THE IMPLICATIONS OF RESTRICTIONS IN THE
CANADA ASSISTANCE PLAN

The general context of discussions

The Canada Assistance Plan:

a budgetary envelope difficult to touch

The financing of social services:

a questionable avenue for budget cuts

Social services in Quebec:

a different philosophy that budget cuts will imperil

Is our anxiety well founded?

TOWARDS AN ORDERLY SOLUTION

The improvement and intensification of assistance
and service programs

Public social services in a societal perspective

CONCLUSION

INTRODUCTION

The mandate of the Federal Task Force on fiscal arrangements has a direct bearing on the financing of public social services in the provinces. L'Association des centres de services sociaux du Québec takes in the 14 regional social service centres which were created pursuant to the Act respecting health services and social services of 1971.¹

¹ L.Q. 1971, chapter 48/L.R.Q., chapter S-5.

APPENDICE «FISC-64»

MÉMOIRE AU GROUPE DE
TRAVAIL PARLEMENTAIRE SUR LES
ARRANGEMENTS
FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET
LES PROVINCES

LE FINANCEMENT DES SERVICES SOCIAUX
PUBLICS ET LES ARRANGEMENTS FISCAUX

ASSOCIATION DES CENTRES DE SERVICES
SOCIAUX DU QUÉBEC

LE 9 JUIN 1981

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

LES ARRANGEMENTS FISCAUX:
UN DÉBAT SOCIAL DE FOND

Au delà des restrictions budgétaires:

une question sociale

Les déboursés sociaux:

des investissements humains

La nécessité et l'urgence du débat social

LES IMPLICATIONS DES RESTRICTIONS
AU RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA

Le cadre général des discussions

Le Régime d'assistance financière:

une enveloppe budgétaire difficile à toucher

Le financement des services sociaux:

une mauvaise avenue de coupures budgétaires

Les services sociaux au Québec:

une philosophie différente que les coupures envisagées mettent en péril

Notre inquiétude est-elle fondée?

DE L'ORDRE DES SOLUTIONS

L'amélioration et l'intensification des
programmes d'assistance et de services

Les services sociaux publics compris
dans un projet de société

CONCLUSION

INTRODUCTION

Le mandat du groupe de travail fédéral sur les arrangements fiscaux a une incidence directe sur le financement des services sociaux publics dans les provinces. L'Association des centres de services sociaux du Québec regroupe les quatorze centres de services sociaux régionaux créés en vertu de la Loi des services de santé et des services sociaux de 1971.¹

¹ L.Q. 1971, chapitre 48/L.R.Q., chapitre S-5.

The social service centres are public establishments within the meaning of the law and they are defined as follows:

“a facility in which social action services are provided by receiving or visiting persons who require specialized social services for themselves or their families and by offering to persons facing social difficulties, the aid necessary to assist them, especially by making available to them, services for prevention, consultation, psychosocial or rehabilitation treatment, adoption and placement of children or aged persons, excluding however a professional's private consulting office.”

These centres offer social services of a social protection nature to clients who are in great difficulty with respect to social functioning, be it families in difficulty, children in need of protection, handicapped or the aged population.

The social service centres are faced with a significant increase in their mandates and of numbers of clients without having the necessary financing to fulfil their mission. Within an already difficult budgetary context, l'Association des centres de services sociaux deems it most important to express its views to a Task Force mandated by the House of Commons to the extent that the recommendations and the decisions flowing from it might increase the actual financial difficulties of the public social services in Quebec and the other provinces. We also consider it to be within our responsibility to draw your attention to the possible harm which your recommendations might cause to one of Canada's most underprivileged groups and in particular to our clientele. We believe moreover that it is possible for you to make your recommendations within the context of a draft revision of the fiscal agreements which are aimed at making social responses more reflective of social rights and even more in keeping with the needs of the underprivileged and the needy in general.

Our intervention is not aimed at recognizing the constitutional legitimacy of the federal government's presence in the sectors which concern us. That isn't our intention. We recognize nevertheless that the presence of the federal government in these sectors for more than 50 years has certainly created some obligations. It should not therefore forget then when it undertakes negotiations with the provinces with respect to new fiscal arrangements and the possible transfer of responsibilities.

Nevertheless, in the actual context of the constitutional debate we feel that these negotiations present certain political problems. These become even more significant when we consider the generalized tightening of public finances. All levels of public administration are seeking to reduce the national debt and to put the brakes to deficits which have been generated by all levels of government in the country.

At this time in the debate which is initially a discussion of political and book-keeping issues, we wish to raise in the following memorandum firstly the social questions which lie behind the fiscal arrangement. Secondly, we wish to question the thinking behind the restrictive measures in respect of the costs of the Canada Assistance Plan and the financing of public social services. Lastly, we would like to submit some recommendations, some new approaches and possible avenues

Les Centres de services sociaux sont des établissements publics au sens de la Loi et ils y sont définis comme:

«une installation où on fournit des services d'action sociale en recevant ou visitant les personnes qui requièrent pour elles ou leurs familles des services sociaux spécialisés et en offrant aux personnes qui font face à des problèmes d'ordre social, l'aide requise pour les secourir, notamment en mettant à leur disposition des services de prévention, de consultation et de traitement psycho-social ou de réadaptation, d'adoption, de placement d'enfants ou de personnes âgées, à l'exclusion toutefois d'un cabinet privé de professionnel.»

Ces centres offrent des services sociaux de protection sociale à des clientèles en très grandes difficultés de fonctionnement social, qu'il s'agisse des familles en difficulté, des enfants en besoin de protection, des personnes handicapées ou des personnes âgées.

Les Centres de services sociaux du Québec font face depuis plusieurs années à des augmentations importantes de mandats et de clientèles sans disposer du financement nécessaire au plein accomplissement de leur mission. Dans un contexte budgétaire déjà difficile, l'Association des centres de services sociaux juge très important d'exprimer ses vues à un groupe de travail mandaté par la Chambre de communes dans la mesure où les recommandations de ce groupe et les décisions qui pourraient en découler augmenteraient les difficultés actuelles de financement des services sociaux publics au Québec et dans les autres provinces. Nous considérons qu'il est aussi de l'ordre de notre responsabilité d'attirer votre attention sur les préjudices que vos recommandations risquent de causer aux populations les plus défavorisées du Canada et en particulier, à notre clientèle. De plus, nous croyons qu'il vous est possible d'inscrire vos recommandations dans un projet de révision des accords fiscaux visant des réponses sociales plus respectueuses des droits sociaux et encore plus conformes aux besoins des défavorisés et des exclus en général.

Notre intervention ne vise pas à faire reconnaître la légitimité constitutionnelle de la présence du gouvernement fédéral dans les secteurs qui nous concernent. Ce n'est pas là notre propos. Nous reconnaissons cependant que la présence du gouvernement fédéral depuis plus de 50 ans dans ces secteurs lui a certainement créé des obligations. Il ne devrait pas l'oublier alors qu'il entreprend avec les provinces des négociations visant de nouveaux arrangements fiscaux et le transfert possible de responsabilités.

Toutefois, dans le contexte actuel du débat constitutionnel, nous estimons que ces négociations présentent des enjeux politiques certains. Ceux-ci sont d'autant plus significatifs qu'ils s'associent à un resserrement généralisé des finances publiques. Toutes les instances de l'administration publique cherchent à réduire la dette nationale et à freiner les déficits générés par tous les niveaux de gouvernement du pays.

A l'occasion de ces débats, au départ essentiellement politiques et comptables, nous voulons soulever dans les pages qui suivent, en premier lieu, la question sociale ou le projet de société sous-jacent aux arrangements fiscaux. En deuxième lieu, nous voulons questionner le bien-fondé des mesures restrictives visant les coûts du régime canadien d'assistance publique et du financement des services sociaux publics. Enfin nous vous soumettons quelques recommandations, certaines appro-

for solutions which we feel are more in keeping with the public sector's responsibilities and the challenges of the 80's.

FISCAL ARRANGEMENTS: A FUNDAMENTAL SOCIAL DEBATE

BEYOND BUDGETARY RESTRICTIONS: A SOCIAL QUESTION

The present movement, which seems to be spreading among the so-called advanced Western countries on the economic and social levels and which is aimed primarily at reducing governmental and public expenses, whether it is justified by what certain people have called the taxpayer's revolt, whether it is being brought about by the programs of certain governments or again whether it is reflected in the different speeches of ministers of finance both of the federal and Quebec governments, must be the object of a public and political debate.

One of the effects of this turn to the right consists in reducing the public investment in social development policies and to forecast a reduction in expenses for social programs. The last speeches from the throne of the Ministers of Finance of Canada and of Quebec have adopted this point of view. In our opinion the announcement of significant reductions on short notice of the order of 1 ½-billion dollars by the federal government with respect to social programs will have a very negative effect on the whole sector of social development and will especially penalize citizens who are for the most part under-privileged.

The defensive reaction of tax-payers and the possible moves backwards by politicians stem from a great social disenchantment. In effect, we wish to underline that in spite of all the progress on the social level during the last 40 years, social and economic inequalities have not been reduced in Canada. Developments in the last few years have probably increased them. This has been put forward by David Ross in his study on the sharing of revenue in Canada¹. As the Canadian Social Development Council has underlined more recently, the number of persons living below the poverty level seems to have increased since 1974 and the share of revenue available to the lower fifth of the poorest family units in Canada is only 4% of the total revenues of Canadians, whereas the top fifth of the richest have 40% of total revenues. No political decision should intervene to accentuate these inequalities. On the contrary, these decisions should tend to reduce them. Following the studies by Gillespie and others, David Ross concludes that in Canada «the redistribution of Canada has never constituted a serious and formal objectives of governments».²

We can understand that the economic situation, both national and world-wide, the erosion of the dollar, the increase in the national debt, government expenses and deficits might leave the legislatures and the state mandarins, relatively helpless. In such a context, all levels of government run the risk of being carried on the backs of the poor and the have-nots. Even

ches et certaines avenues de solution que nous jugeons plus conformes aux responsabilités publiques et aux défis des années 80.

LES ARRANGEMENTS FISCAUX: UN DÉBAT SOCIAL DE FOND

AU DELÀ DES RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES: UNE QUESTION SOCIALE

Le mouvement actuel qui se répand dans les pays occidentaux dits avancés sur les plans économique et social, et qui vise notamment à réduire les dépenses publiques et gouvernementales, qu'il se justifie par ce que certains ont appelé la «révolte des contribuables», qu'il s'actualise dans le programme de certains gouvernements ou encore, qu'il trouve ses échos dans les différents discours des ministres des Finances tant du gouvernement du Canada que du gouvernement du Québec, doit faire l'objet d'un débat public et politique.

L'un des effets de ce virage à droite consiste à réduire les investissements publics dans l'enveloppe globale du développement social et de préconiser la réduction des dépenses au chapitre des programmes sociaux. Les derniers discours du budget des ministres des Finances, tant du gouvernement du Canada que du gouvernement du Québec, adoptent cette perspective. A notre avis, l'annonce de réductions significatives et à brève échéance de l'ordre de 1.5 à 2 milliards de dollars de la part fédérale des dépenses au chapitre des programmes sociaux aurait un effet très néfaste sur tout le secteur du développement social et pénaliserait particulièrement les citoyens les plus démunis au plan socio-économique.

Les réactions défensives des contribuables et le mouvement possible de recul des hommes publics viennent d'un grand désenchantement social. En effet, nous devons souligner que, malgré des progrès relatifs sur le plan social au cours des quarante (40) dernières années, les inégalités sociales et économiques ne se sont pas réduites au Canada. L'évolution des dernières années les a probablement augmentées. C'est le constat de David Ross dans son étude sur la répartition du revenu au Canada.¹ Comme l'a souligné encore plus récemment le Conseil Canadien de Développement social, le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté semble s'être accru depuis 1974 et les proportions de revenus dont dispose le cinquième le plus pauvre des unités familiales au Canada n'est que de 4% des revenus totaux des Canadiens alors que le cinquième le plus riche accapare 40 p. 100 des revenus totaux. Aucune décision politique ne devrait venir accentuer les inégalités; elle devrait au contraire tendre à les réduire. A la suite des travaux de Gillespie et des siens, David Ross conclut qu'au Canada, «la redistribution des revenus n'a jamais constitué un objectif sérieux et formel des gouvernements».²

Nous pouvons comprendre que la conjoncture économique tant nationale que mondiale, que l'érosion du dollar, que l'accroissement de la dette publique, des dépenses gouvernementales et des déficits laissent les législateurs et les grands commis de l'État relativement désemparés. Dans un tel contexte, tous les niveaux de gouvernement risquent de s'entendre

(¹) Ross, David P. *Données de base sur la répartition du revenu au Canada*, (Ottawa, Conseil Canadien de Développement social, 1980), p. 97.

(²) *Ibidem*.

(¹) Ross, David P. *Données de base sur la répartition du revenu au Canada*, (Ottawa, Conseil Canadien de Développement social, 1980), p. 97.

(²) *Ibidem*.

if the announced restrictions would specially affect the most vulnerable section of the population, we must also strongly emphasize that the great majority of the population of the country will be directly affected by measures which produce even more the possibilities of equality and social justice.

L'Association des centres de services sociaux du Québec does not believe that our society allowed itself to pay for social programs simply because it lived in a time of prosperity and that now, because of a situation which has brought about financial and budgetary restraint, we must now reduce social investments in order to give more freedom to the marketplace to stimulate the economy. Our conviction is to the contrary. Our society is rich and dynamic on both the economic and social levels because for more than 40 years it has systematically invested in the sector of social development by important social programs. In our opinion, instead of reducing social investments, they must be maintained and be allowed to grow in order to confront new needs, in order to make this society more just and more egalitarian. The inequalities which exist in Canada, rural and urban poverty, and social problems generally, are just as real and demand of the public and governmental authorities, sustained and continuous efforts.

THE SOCIAL EXPENDITURES: HUMAN INVESTMENTS

We feel that an important factor to stimulate the economy and to maintain its dynamism, is the quality of the human resources which put it into play. All policies which have the effect of diminishing the quality of human resources deprives the society of one of its principal movers. In this context we ask you to consider the expenditures for social aid and development as being investments in people who are the principal factor in the dynamism of our society. Such expenditures cannot be confused with profit and loss statements. Even if these disbursements put pressure on the budgets of our governments and contribute in the short term to a deficit, their social character and their strategic position in the future of our society demand that they not be reduced, quite the contrary.¹

Moreover, we are perforce obliged to realize that the more that countries are socially advanced, the more they offer equal opportunity to their citizens, the more that the measures intended to reduce social and economic inequalities are bold, the more that the expenses for social development programs represent an important part of the gross national product, the more they offer by way of personal social services and formative education. We can even state that the high rate of investment in social development which resulted in the bold social programs which we call the "new deal" contributed in a

sur le dos des pauvres et des exclus. Même si les restrictions annoncées vont toucher plus particulièrement les populations les plus vulnérables, nous devons aussi fortement souligner que l'ensemble de la population du pays sera directement affecté par des mesures qui réduiront encore plus les avenues de l'égalité et de la justice sociale.

L'Association des centres de services sociaux du Québec ne croit pas que notre société a pu se payer des programmes sociaux parce qu'elle vivait une ère de prospérité et que maintenant, en raison d'une conjoncture qui amène des contraintes financières et budgétaires, il faut réduire les investissements sociaux pour laisser plus libre cours au jeu du marché, afin de stimuler l'économie. Notre conviction est contraire. Notre société est riche et dynamique sur les plans social et économique parce qu'elle a depuis plus de quarante (40) ans investi systématiquement dans le secteur du développement social par des programmes sociaux importants. A notre avis, plutôt que de réduire les investissements sociaux, il faut les maintenir et leur accorder un niveau de croissance qui permette de faire face aux besoins nouveaux, afin de faire de cette société une société plus juste et plus égalitaire. Les inégalités qui existent au Canada, la pauvreté rurale et urbaine, les problèmes sociaux sont autant de réalités qui exigent des autorités publiques et gouvernementales des efforts soutenus et continus.

LES DÉBOURSÉS SOCIAUX: DES INVESTISSEMENTS HUMAINS

Selon nous, un facteur très important pour stimuler une économie et maintenir son dynamisme, c'est la qualité des ressources humaines qui l'actualisent. Toute politique qui a pour effet global de diminuer la qualité des ressources humaines prive une société de l'un de ses principaux moteurs. Dans cette perspective, nous vous invitons à considérer les déboursés au chapitre de l'aide et du développement social comme des investissements dans les personnes, facteurs principaux du dynamisme de notre société. De tels déboursés ne peuvent être confondus avec des dépenses et des pertes sèches. Même si ces déboursés exercent sur les budgets de nos gouvernements des pressions importantes et contribuent à court terme au déficit, leur caractère social et leur position stratégique dans le devenir de notre société exigent de ne pas les réduire, bien au contraire.¹

D'ailleurs, force nous est de constater que plus les pays sont socialement avancés, plus ils offrent des chances égales à leurs citoyens, plus les mesures visant à réduire les inégalités sociales et économiques sont audacieuses, plus les dépenses au chapitre des programmes sociaux représentent une part importante de leur produit national brut, plus ils offrent des services sociaux personnels et de la formation éducative. On pourrait même affirmer que ce haut taux d'investissement dans le développement social qui résulte de l'audacieux programme social qualifié de «New Deal» a contribué pour une large

(¹) That which was valid for the 70's, see the *Sixth Annual Report* of the Economic Council of Canada: *Perspective 1975* (Ottawa, September 1969, page 177), remains even more so for the 80's and more urgently. The error of this decade was not to have taken the problem seriously at providing the follow-ups which were required. The actual situation therefore demands an increase in our human investments, not a reduction.

(¹) Ce qui était valable pour les années 70, voir le *Sixième exposé annuel* du Conseil Économique du Canada: *Perspective 1975* (Ottawa, septembre 1969, page 177), le demeure pour les années 80 avec plus d'insistance sinon d'urgence. L'erreur de cette époque, c'est de n'avoir pas pris le problème au sérieux et de donner les suites qui s'imposaient. Ce n'est donc pas une invitation à réduire nos investissements humains mais à les augmenter que nous commande la conjoncture présente.

large measure to lifting countries out of the economic stagnation of the 30's and gave to our societies their actual social and economic dynamism.

THE NECESSITY AND URGENCY OF THE SOCIAL DEBATE

When we compare the evolution of the standard of living of Canadians during the last twenty (20) years with those of citizens of the O.E.C.D. countries, we see that the standard of living has suffered a relative deterioration.¹ When we see which countries have supplanted us and which have improved their relative position, one must conclude that these are countries which have generally invested a greater proportion of their gross national product in social development. In other words, our standard of living seems to fall when we reduce our social investments, our relative position in several social measures having deteriorated during the same period. When restrictive social measures are applied within the framework of fiscal arrangements, they run the risk of directly affecting the quality and quantity of our social investments, even though they may on the short term improve the public accounts but will generate on the medium and long-term a state of crisis which is more painful and dramatic than that which we are presently going through.

One of the particular peculiarities of the actual context of fiscal arrangements are the type of relationships which these generate between "productives", between rich and poor, between those who pay and those who benefit... The revolt of the taxpayers is an indication of the atmosphere of conflict inherent in this type of relationship. It is a blind reaction with little knowledge of the solidarity required between all citizens, be they taxpayers or not, for assuring the development of all. As long as the debate on the question does not go beyond finance in order to situate itself in the context of a global strategy of social development and a social plan, we run the risk of standing still, if not dangerously retreating.

Finally, we will touch the financing of public social services. It is necessary to point out that we believe that public social services, because they have a mission of social protection and serve the most under-privileged populations, both socially and economically, these social services necessarily form an integral part of a global strategy of social development and they are, under this heading, essential social programs. We remain disposed to debate the relative value of social services and social programs in general, to the extent that the recommendations of your committee would engender a debate on a plan for society and the formulation of global strategies of social development.

⁽¹⁾ See the *O.E.C.D. Economic Outlook* (Paris, July 1976), "Income distribution in O.E.C.D. Countries". While recognizing the difficulty of making conclusions from comparative data between countries, even if our proposals might require more explicit demonstration which we would be disposed to do if the question raised appears pertinent to the members of the Committee, we would nevertheless like to draw your attention to the link between standard of living and social investments. Moreover, this link was one of the more interesting observations mentioned for almost the first time in the 1963 *Report on the World Social Situation* (United Nations E/CN 5./375/Rev. 1; ST/SOA/52/page 113). The link between social services and standard of living as underlined in this report brings into focus the strategic importance of human relationships and in particular in highly industrialized countries.

mesure à sortir nos pays de la stagnation économique des années 30 et à donner à nos sociétés leur dynamisme social et économique actuel.

LA NÉCESSITÉ ET L'URGENCE DU DÉBAT SOCIAL

Lorsque l'on compare l'évolution du niveau de vie des Canadiens, au cours des vingt (20) dernières années, avec celui des citoyens des pays de l'O.C.D.E., on constate que le niveau de vie des Canadiens s'est détérioré de façon relative.¹ Quand on observe quels pays nous ont supplantés et ont amélioré leur position relative, on doit conclure que ce sont les pays qui généralement ont investi une plus large proportion de leur produit national brut au développement social. En d'autres termes, notre niveau de vie semble fléchir quand nous réduisons nos investissements sociaux, notre position relative dans plusieurs mesures sociales s'étant détériorée durant la même période. Des mesures restrictives appliquées dans le cadre des arrangements fiscaux et risquant d'affecter directement la quantité et la qualité de nos investissements sociaux peuvent peut-être, à très court terme, améliorer les comptes publics mais générer, à moyen et long termes, un état de crise plus pénible et plus dramatique que celui que nous vivons présentement.

Une des particularités du contexte actuel des arrangements fiscaux, c'est le type de relations que ceux-ci génèrent entre «productifs», entre riches et pauvres, entre ceux qui paient et ceux qui bénéficient... La révolte des contribuables est un indice de la teneur conflictuelle de ce type de relations. C'est un rapport aveugle et peu conscient de la solidarité requise entre tous les citoyens, contribuables ou pas, pour assurer le développement de tous. Tant que le discours sur la question ne franchira pas le mur du financement pour se situer dans le contexte d'une stratégie globale de développement social et d'un projet de société, nous risquons de piétiner sinon de reculer dangereusement.

Enfin, nous allons aborder le financement des services sociaux publics. Il est nécessaire de vous souligner que nous croyons que les services sociaux publics, parce qu'ils ont une mission de protection sociale et qu'ils desservent les populations les plus démunies socialement et économiquement, font nécessairement partie intégrante d'une stratégie globale de développement social et sont, à ce titre, des programmes sociaux essentiels. Nous demeurons disposés à débattre la valeur relative des services sociaux et des programmes sociaux en général dans la mesure où les recommandations de votre comité enclencheraient le débat autour d'un projet de société et la formulation de stratégies globales de développement social.

⁽¹⁾ Voir *O.E.C.D. Economic Outlook* (Paris, July, 1976), «Income Distribution in O.E.C.D. Countries». Tout en reconnaissant la difficulté de conclure à partir de données comparatives entre pays et même si nos avancées demanderaient des démonstrations plus explicites, ce que nous serions disposés à faire si la question soulevée paraît pertinente aux membres du comité, nous voulons toutefois attirer votre attention sur le lien entre niveaux de vie et investissements sociaux. D'ailleurs, ce lien a été un des constats les plus intéressants, mentionné pour l'une des premières fois, dans le 1963 *Report on the World Social Situation* (United Nations E/CN 5./375/Rev. 1; ST/SOA/52/page 113). Le lien entre les services sociaux et le niveau de vie, comme le souligne ce rapport met, de plus, en évidence l'importance stratégique des rapports humains et en particulier dans les pays très industrialisés.

THE IMPLICATIONS OF RESTRICTIONS TO THE CANADA ASSISTANCE PLAN

THE GENERAL CONTEXT OF DISCUSSIONS

We do not question the right, indeed the obligation, of all governments to manage the public finances according to their view of their responsibilities at any given time. At present, there is an evident tendency among many governments throughout the world to try to reduce expenditures, and some of the reasons for this movement may well apply in Canada.

We do not intend to discuss what results may be expected, for better or for worse, from expenditure reductions in general. We do wish to say that it is necessary, in the public interest, to weigh carefully the consequences of the reduction of *certain* expenditures. Within the framework of a policy of relative austerity, it is necessary to manage reductions in such a way that the consequences are not, on balance, anti-social. It is necessary to avoid reductions in expenditures by *governments* that will lead to an increase in costs for *society*.

Similarly, it is not our purpose to discuss, at the level of principle, the rearrangement of fiscal relations between the Government of Canada and the Governments of the Provinces. The members of this Association, as corporate bodies, and in their individual capacities, have opinions on that subject. We shall confine our attention to the consequences that would flow from certain steps that might be taken.

With regard to both the issue of the reduction of expenditures (even where this means, in fact, a slowing down of the anticipated rate of *growth* of expenditures), and the issue of federal-provincial fiscal arrangements, our basic position can be summarized quite briefly: do not create problems without proposing solutions; and do not, in the name of savings, inflict possibly irreparable hardships on those most vulnerable and least able to defend themselves.

CANADA ASSISTANCE PLAN: A BUDGETARY ENVELOPE DIFFICULT TO TOUCH

We realize that all parties respond to a proposed restraint in government expenditures, by saying, "Cut someone else, not us." No doubt the Committee has heard some of that sort of talk in its hearings. We strongly suggest, all the same, that the Federal Government must take into consideration the capacity of individuals, and of agencies, to find alternatives in the face of the impact of restrictions of federal funding. We will be concerned in this part of our presentation mostly with people who have no such alternatives.

It is possible to discuss restraints in the Federal Government's so-called "social envelope" on the assumption that any shortfalls from anticipated trends can and will be made up by the provinces, or that some of the ensuing burdens may be shifted from the public to the private sector. That the provinces are expected by the Federal Government to accept

LES IMPLICATIONS DES RESTRICTIONS AU RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA

LE CADRE GÉNÉRAL DES DISCUSSIONS

Nous ne contestons ni le droit, ni l'obligation qu'ont tous les gouvernements d'administrer les fonds publics selon leur façon de voir les responsabilités qui leur incombent. A l'heure actuelle, bon nombre de gouvernements à l'échelle mondiale cherchent à réduire leurs dépenses; il y a tout lieu de croire que des mesures semblables seront mises en application au Canada.

Nous n'avons nullement l'intention de traiter des conséquences possibles (bonnes ou mauvaises) des compressions budgétaires en général. Nous estimons plus important, pour l'intérêt du public, d'examiner minutieusement les conséquences possibles de la réduction de *certaines* dépenses. Lorsqu'il s'agit d'imposer des mesures d'austérité, il faut éviter d'aller à l'encontre des intérêts de la collectivité. En effet, en procédant à des compressions, les gouvernements doivent faire de leur mieux pour que celles-ci aient le moins de répercussions possibles sur la société.

Il en est de même pour la question du remaniement des arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces que nous n'avons pas l'intention de débattre au plan des principes généraux qui les sous-tendent. Les membres de l'ACSSQ, tant à titre personnel qu'à celui de représentant des organismes membres, ont une opinion précise là-dessus. Nous nous attarderons plutôt aux conséquences que certaines mesures pourraient entraîner.

En ce qui a trait à la réduction des dépenses (même quand cette mesure a pour objet de ralentir l'accroissement des dépenses) et en ce qui concerne les arrangements fiscaux entre le fédéral et les provinces, l'essentiel de notre position se résume ainsi: en premier lieu, il faudrait ne pas créer de problèmes sans proposer de solutions; en deuxième lieu, il ne faudrait pas qu'au nom de la réduction des dépenses, on inflige aux plus démunis et aux plus vulnérables des difficultés qui pourraient avoir des conséquences irrémédiables.

LE RÉGIME D'ASSISTANCE FINANCIÈRE: UNE ENVELOPPE BUDGÉTAIRE DIFFICILE À TOUCHER

Nous sommes conscients du fait que face aux restrictions que le gouvernement se propose d'imposer, la plupart des parties en cause ont la même réaction, à savoir, qu'elles préfèrent que le gouvernement coupe n'importe où plutôt que leur propre budget. Nul doute que le comité a déjà entendu cette rengaine. Nous tenons à exhorter le gouvernement fédéral de tenir compte du fait que les citoyens et les organismes ne sont pas aptes, au même degré, à trouver des solutions de rechange aux conséquences qu'entraîne une réduction du soutien fédéral. Dans cette section de notre présentation, nous nous attarderons particulièrement aux personnes qui n'ont pas d'autre choix que de compter sur le soutien de la collectivité.

Lorsque le gouvernement fédéral parle de compressions budgétaires dans ce qu'il est convenu d'appeler «l'enveloppe sociale», il s'attend à ce que les provinces comblent le déficit ou qu'une partie du fardeau qui s'ensuit soit portée par le secteur privé plutôt que le secteur public. Mentionnons que les déclarations qu'a faites et les dispositions qu'a prises le gouverne-

heavier responsibilities for determining standards and for maintaining them in the health and social services is, indeed, clear and explicit in several of the Federal Government's statements and actions over the past few years.

Cutbacks (in which we include reductions in the rate of provision) in federal support of public assistance, under the Canada Assistance Plan (CAP), would have simple but far-reaching effects.

In the first place, the amounts of money that must finally be transferred to families and persons in need *cannot* be significantly reduced. In no province are the levels of assistance more than marginally above subsistence. There is no fat to eliminate.

Many myths circulate about the people who depend upon welfare for their vital support. We are in a position to say, with certainty, that the vast majority of recipients of public assistance are in need of such support for reasons of physical and mental health age, and family situation that leave them no room whatsoever for choice: they have no discretion as to whether to be on public assistance or not, and society has very little real discretion, in the final analysis, as to the amounts of money required to support them. Any reductions realized in public assistance expenditures will be merely accounting measures, no more: whatever is not provided through one account will eventually have to be provided out of another, probably coming from the same source.

The only possible apparent achievement of reductions in public assistance might be to shift the burden from society at large to the backs of the poor themselves, in terms of poorer school attendance for the children, poorer diets for their mothers, poorer housing and poorer health for all. These are the last people upon whom we should call to pay the price of fiscal restraint, or of neater inter-governmental financial relations. And any gains in the financial accounts of governments that are realized in that fashion will be illusory; they will come back again, heavier than before, in the form of increased social costs at the same later point.

We have referred to "the vast majority" of assistance recipients. Some defenders of financial restraint in the welfare field appear to think that considerable numbers of public assistance recipients could be expected to support themselves through work. Even at times of relative prosperity, this is a dubious proposition, as has been demonstrated many times, in such documents as the Special Senate Committee Report, *Poverty in Canada*; at a time like the present, it is a dangerous illusion. It may be true that there are today some recipients of public assistance who would be capable of self-support under more favorable economic circumstances, but proportionately these are few, and their presence on the so-called "welfare rolls" has more to do with the performance of the economy than with their willingness to work.

For these reasons, we regard any threat to the levels of income support under CAP as unacceptable. No arguments based on fiscal restraint are tenable, for, as we insist, no real net savings are possible, from the point of view of society.

ment fédéral au cours des dernières années démontrent clairement que ce dernier s'attend à ce que les provinces aient une plus grande part à jouer quant à la détermination et au respect des normes du réseau des services de santé et de services sociaux.

La baisse du soutien fédéral à l'assistance publique, en vertu du Régime d'assistance publique du Canada (R.A.P.C.)—qui comprend également la diminution des taux d'assistance—aura des conséquences d'une portée considérable.

Les sommes qui doivent être versées aux familles et aux personnes nécessiteuses ne peuvent pas être sensiblement réduites. L'assistance fournie par chaque province ne dépasse que très légèrement le seuil de subsistance. Il n'y a rien que l'on puisse décemment réduire.

Nombre de mythes courent au sujet des personnes pour lesquelles l'assistance sociale est vitale. Nous sommes bien placés pour affirmer que la plupart des bénéficiaires de l'assistance publique sont des personnes nécessiteuses soit pour des motifs d'ordre physique et mental, soit en raison de leur âge, de leur situation familiale. Ils n'ont pas d'autre choix que d'accepter l'assistance publique et en fin de compte, la société a très peu de latitude lorsqu'il s'agit de fixer les budgets qui sont requis. Toute compression des dépenses de l'assistance publique ne deviendra purement et simplement qu'une question d'écriture comptable, rien de plus. Les sommes retranchées d'un secteur devront inévitablement être injectées dans un autre et, ces sommes viendront probablement de la même source.

Le seul résultat apparent des réductions dans le secteur de l'assistance publique sera de transférer le fardeau qui revient à la collectivité sur le dos des défavorisés. En effet, ces coupures vont entraîner une diminution de la fréquentation scolaire, une baisse de la qualité de l'alimentation et du logement ainsi que des problèmes de santé. Les défavorisés sont vraiment les dernières personnes qui devraient payer le prix des contraintes financières ou de la modification des accords entre les gouvernements. Mentionnons que tout avantage financier immédiat que les gouvernements pourraient en retirer n'est qu'illusoire. Les effets de ces contraintes seront de plus en plus marqués et le prix que devra payer la collectivité sera d'autant plus élevé.

Certains de ceux qui encouragent l'application de restrictions financières dans le domaine du bien-être semblent croire qu'un nombre considérable de bénéficiaires pourraient fort bien subvenir à leurs propres besoins s'ils se trouvaient du travail. Même à une époque relativement prospère, cette opinion est plutôt douteuse (comme cela a été démontré à maintes reprises dans divers documents tels le rapport du Comité spécial du Sénat intitulé *La pauvreté au Canada*). À une époque comme la nôtre, penser de cette façon constitue une illusion. Il est possible de penser qu'effectivement certains bénéficiaires réussiraient à se suffire à eux-mêmes si la situation économique était plus favorable. Ces cas constituent toutefois une minorité et leur condition d'assistés tient beaucoup au fait de la pauvre performance de l'économie que de leur manque de volonté à travailler.

Pour les motifs exposés ci-dessus, nous considérons inacceptable toute modification du soutien du revenu en vertu du Régime d'assistance publique du Canada. L'argument des

Lastly, while the stability of income support under CAP must be discussed basically in terms of principle, we point out that transfers under CAP add up to less than transfers under Established Programs Financing. The pragmatic reality is that there is relatively little to be saved under CAP anyhow.

THE FINANCING OF SOCIAL SERVICES: A QUESTIONABLE AVENUE FOR BUDGET CUTS

Criticisms that are made of the Canada Assistance Plan do not detract from the fact that it represented a forward step in the history of social policy in Canada. We do not wish to give up the ground that has been gained through the Canada Assistance Plan. One of the important progressive aspects of the Plan was its recognition, however limited it may have been, of the value to society of *services* to needy persons, in addition to income support. Thus the Federal Act provides for the sharing of the costs of certain specified "services provided to persons who are in need or likely to become in need if they do not receive such services."

We acknowledge that the level of support for social services related to public assistance depends upon the province's propensity to provide such services as well as upon the terms according to which the Federal Government will subsidize them. Allowing that this is so, we point out that federal outlays in support of such services have not been great—no more than about \$250,000,000 a year.

We wish to bring to your attention two aspects of social services financing, the first of which is of general import, the second of which affects us in a special way.

First, the formula in the Act, "persons in need or likely to become in need", is a cautious one, even a restrictive one. Where the services are provided to a person who is in fact receiving income support, one may feel confident that the services are as essential to that person's welfare as is the income support he is receiving. If there is any hope that the person's need for income support may be temporary—that is to say, if he or she has some possibility of entering the work force—then we can assure you that some measure of social service, in the form of counselling, rehabilitation, referral to resources, etcetera, will be quite essential in most cases. Without these services, the assistance recipient will have great difficulty in overcoming the barriers which stand in his or her way.

In such instances, the most important benefits are, of course, the benefits to the individual of establishing his personal autonomy and in improving his life chances, and the benefits to society of his enhanced contribution. Secondary to these are

restrictions financières ne tient pas car, selon nous, la collectivité ne tirerait aucun avantage véritable de ces réductions.

En dernier lieu, bien que la stabilité du soutien du revenu en vertu du Régime d'assistance publique du Canada doive être débattue en terme de principe, soulignons que les transferts effectués en vertu de ce régime sont inférieurs aux transferts effectués en vertu des paiements égalisateurs actuels; de plus, ils sont de beaucoup inférieurs aux transferts effectués en vertu du financement des programmes établis. En réalité, il n'y a que très peu «d'économies» à réaliser en vertu du Régime d'assistance publique du Canada.

LE FINANCEMENT DES SERVICES SOCIAUX: UNE MAUVAISE AVENUE DE COUPURES BUDGÉ- TAIRES

Les critiques formulées au sujet du Régime d'assistance publique n'empêche pas ce dernier de constituer un pas en avant dans l'histoire de la politique sociale au Canada. Il ne peut être question de renoncer au terrain gagné grâce à l'instauration d'un régime comme celui-là. En effet, le progrès qu'a fait réaliser l'institution de ce régime est justement d'avoir inscrit dans le système d'assistance canadien, la reconnaissance formelle de l'importance des services sociaux dispensés aux personnes nécessiteuses concurremment à l'aide financière. Ainsi, la loi fédérale prévoit le partage des coûts de certains services dispensés aux personnes nécessiteuses ou susceptibles de le devenir si elles ne reçoivent pas les services dont elles ont besoin.

Nous admettons que les montants versés aux services sociaux par rapport à ceux versés à l'assistance publique dépendent de la propension des provinces à dispenser ces services ainsi que des conditions sur lesquelles le fédéral fonde son financement. Prenant cela pour acquis, nous tenons à souligner que les sommes déboursées par le fédéral pour ce genre de services ne sont pas considérables; en effet, elles n'excèdent pas \$250,000,000 par année.

Nous aimerions attirer votre attention sur deux aspects du financement des services sociaux; le premier est d'ordre général, le second nous touche plus particulièrement.

Les critères d'éligibilité inscrits dans la loi—personnes nécessiteuses ou susceptibles de le devenir—sont pour le moins prudents et même à vrai dire proprement restrictifs. Lorsque des services sont dispensés à une personne recevant déjà des prestations de soutien du revenu, on peut être assuré que ces services sont aussi essentiels à son bien-être que le sont les prestations financières. Si on peut entrevoir, dans certains cas, qu'un bénéficiaire d'assistance n'aura besoin de soutien du revenu que sur une base temporaire—parce qu'il y a pour lui ou elle possibilité d'intégrer le marché du travail—on peut être assuré que dans la plupart des cas, certains types de services sociaux seront indispensables: par exemple, le counselling, la réadaptation, la référence à d'autres ressources, etc... Sans ces services parallèles, la personne bénéficiant d'une assistance financière aura d'énormes difficultés à franchir les obstacles qui vont se dresser sur la voie de sa réintégration sociale.

Dans ces cas, les avantages les plus marqués que procurent ces services à la personne concernée sont de lui permettre d'acquiescer à une certaine autonomie et d'améliorer sa condition de vie. La société aussi y trouve son bénéfice dans la participa-

the benefits to the public purse of the individual's move from the status of net recipient to the status of net contributor, which we would look upon as the best kind of reduction of government expenditure.

The social services costs that are presently shared through the Canada Assistance Plan go almost exclusively, in practice, to actual recipients of public assistance. The terms of the Act, which we have quoted already, permit service to persons considered likely to become dependent on public assistance, but implementation of that part is clearly more problematic than service to actual recipients. The possibilities for preventive service in pursuit of the basic objectives of the Plan are therefore very limited. It is possible—we would say it is highly probable—that the achievement of small savings on potentially preventive services will bring about, as a consequence, considerable expenditures on subsequent income support. Statistics are not easy to assemble in this area—it is obviously impossible to say with certainty how many self-supporting persons to whom service has been provided *would have become* assistance recipients had they *not* received service. But if the members of the Committee will reflect on the effect that a little mischance, a little erroneous information, or the absence of a little well-directed help at a crucial moment, might have upon the fortunes of a hitherto independent family or individual facing financial hardship, they will, we think, agree that the reduction of access to such services is a bad strategy for a government seeking to reduce expenditure permanently.

SOCIAL SERVICES IN QUEBEC:

A DIFFERENT PHILOSOPHY THAT ANTICIPATED CUTS WILL IMPERIL

The link between income support and the provision of social services that is established in CAP puts into practice a principle which this Association endorses, although we consider the link a slender one. The income problems of individuals and families are frequently associated with change in the social and economic environment; income support alone may not enable the recipient to control his reaction to such changes. In other cases, income problems are associated with personal problems; while we give these second place to social factors, we say with no less emphasis that social services, in the form of counselling or of supplementary instrumental assistance, are necessary in some cases to help the individual adjust to his situation.

At the same time, our Association endorses the principle whereby, in Quebec as in some other places, the administration of social services is separated from the administration of public

tion plus active que peuvent apporter les personnes ainsi aidées dans le fonctionnement de la vie collective. Ces services ont également l'avantage d'entraîner des bénéfices financiers directs pour la communauté, dans le sens où cette personne passe du statut de récipiendaire à celui de contribuable et c'est par ce biais, à notre avis, qu'on peut réussir le mieux à en arriver à des réductions des dépenses de l'État.

En pratique, les sommes dépensées par le gouvernement fédéral pour les services sociaux en vertu du Régime d'assistance publique sont presque exclusivement allouées aux bénéficiaires d'allocations d'assistance. Les dispositions de la loi—dont nous avons déjà fait mention—prévoient aussi la dispensation des services aux personnes susceptibles de devenir dépendantes des prestations d'assistance. Bien sûr, la mise en application de ces dispositions est plus complexe et plus problématique que l'application des dispositions concernant les récipiendaires de fait des allocations d'assistance. La réalisation des objectifs de prévention impliqués dans le Régime d'assistance publique du Canada trouve donc dans la difficulté de cerner cette clientèle potentielle, un obstacle majeur. Nous croyons qu'il est possible, qu'il est même fort probable, que le fait de faire quelques économies en réduisant l'application de services préventifs entraînera dans une perspective à moyen terme, une augmentation considérable des coûts d'assistance. Il est très difficile de produire des statistiques là-dessus; il est quasi impossible d'affirmer combien de personnes, actuellement capables de subvenir à leurs propres besoins et auxquelles des services ont été dispensés, auraient eu besoin de l'assistance publique si effectivement elles n'avaient pas reçu de tels services. Si les membres du comité s'arrêtaient pour réfléchir aux effets qu'une malchance, que des informations manquantes ou erronées, que l'absence d'une aide appropriée à un moment crucial peuvent avoir sur la vie d'une famille ou d'une personne jusque là autonome, ils se rendraient vite compte que de limiter l'accès aux services sociaux est une mauvaise stratégie pour un gouvernement qui cherche à comprimer les dépenses de façon permanente.

LES SERVICES SOCIAUX AU QUÉBEC:

UNE PHILOSOPHIE DIFFÉRENTE QUE LES COUPURES ENVISAGÉES METTENT EN PÉRIL

Le lien entre le soutien du revenu et la dispensation des services sociaux qu'établit le Régime d'assistance publique du Canada, met en pratique un principe auquel nous ne pouvons accorder qu'un appui mitigé. Les difficultés financières qu'éprouvent les individus et les familles sont souvent associées à la conjoncture économique et aux changements sociaux qui surviennent. Le fait de recevoir une aide financière peut n'aider en rien le bénéficiaire à s'ajuster aux changements de son environnement et à les surmonter. Dans d'autres cas, les problèmes financiers sont associés à des problèmes personnels. Bien que nous placions les facteurs de personnalité au second rang après les facteurs sociaux, nous estimons tout de même que la dispensation de services sociaux, dans ces cas, sous forme d'aide individuelle, constitue un moyen susceptible de permettre à ces individus de s'adapter à leur situation.

Nous appuyons, d'autre part, le principe en vertu duquel, au Québec comme dans d'autres régions, l'administration des services sociaux est dissociée de l'administration de l'assistance

assistance. We endorse this principle for two reasons. First, the person in need has a right to both financial aid and social services, but to make his rights real, he should not be obliged, or powerfully impelled, to accept one as an implied condition of the other. Second, in the words of the statute that governs the operation of social service establishments in Quebec:

“every person has the right to receive adequate, continuous and personal health services and social services from a scientific, human and social standpoint, taking into account the organization and resources of the establishments providing such services.”

“Health services and social services must be granted without discrimination or preference based on the race, colour, sex, religion, language, national extraction, social origin, customs or political convictions of the person applying for them or of the members of his family.”⁽¹⁾

That is to say, the social service centres of this province, represented by this Association, like the other health and social service agencies in the public network, operate on the basis of universality. In terms of access to service, the public assistance recipient is on much the same basis as anyone else. We know better than anyone else how difficult it is to put into real operation such an ideal of universality, but we adhere to it because it is the vehicle whereby all members of society acknowledge a direct responsibility for the problems of society.

The principle of universality touches the mandate of your Committee directly.

In the first place, while access to our services is universal, the need for services is not evenly distributed throughout the population. In reality, the preponderance of the work of social service centres is concentrated upon persons and families in the lower income strata; our active clients include hundreds of thousands of people who have been poorly equipped by education and training to keep up with the demands of the economy of our day, or who have been deprived, by age, illness or handicap, of the possibility of earning reasonable incomes, or whose lives have been turned upside down by some personal or community event that has threatened or destroyed their material well-being. We would go so far as to say that most of our clients fit such a description as, . . . persons who are in need or likely to become in need if they do not receive such services . . .

publique. Ce principe nous apparaît se fonder sur deux raisons. D'une part, la personne nécessiteuse est en droit de recevoir une aide financière ainsi que des services sociaux mais pour actualiser ces droits, elle ne devrait pas se trouver contrainte d'accepter que l'un soit la condition de l'autre. D'autre part, les dispositions légales qui régissent le fonctionnement des établissements de services sociaux du Québec statuent que:

«Toute personne a droit de recevoir des services de santé et des services sociaux adéquats sur les plans à la fois scientifique, humain et social, avec continuité et de façon personnalisée, compte tenu de l'organisation et des ressources des établissements qui dispensent ces services.

«Les services de santé et les services sociaux doivent être accordés sans distinction ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, la langue, l'ascendance nationale, l'origine sociale, les mœurs ou les convictions politiques de la personne qui les demande ou des membres de sa famille.»

Cela signifie que le fonctionnement des Centres de services sociaux de cette province, qui sont représentés par cette association, ainsi que celui des autres catégories d'organismes responsables de la livraison de services de santé et de services sociaux liés au secteur public au Québec, se fonde sur le principe de l'universalité. En termes d'accès aux services sociaux, le bénéficiaire de l'assistance publique se trouve sur un même pied d'égalité avec tout autre individu. Nous savons plus que tout autre la difficulté de mettre en pratique cet idéal d'universalité, mais nous y adhérons car ce principe constitue le véhicule à travers lequel les citoyens se reconnaissent une responsabilité directe face aux problèmes de la société.

Le principe d'universalité a un rapport direct avec le mandat de votre comité.

Bien que l'accès à nos services, au Québec, soit universel, le besoin en matière de services sociaux n'est pas réparti également au sein de la population. En réalité, la majorité des clients des Centres de services sociaux est constituée de personnes et de familles à faible revenu. Les clients «actifs» comprennent des centaines de milliers de personnes qui n'ont pas reçu une éducation et une formation qui leur permettent de faire face aux exigences de la conjoncture économique actuelle, qui, en raison de leur âge, d'un handicap ou d'une maladie, ont été privées de la possibilité de gagner un salaire convenable, ou qui ont vu leurs conditions de vie profondément bouleversées, menacées ou détériorées par des problèmes personnels ou des événements sociaux. Nous pouvons aller jusqu'à affirmer que la majorité de notre clientèle se définit par cette caractéristique d'être des personnes nécessiteuses ou qui sont susceptibles de le devenir si elles ne reçoivent pas les services dont elles ont besoin.

⁽¹⁾ L.Q. 1971, chapitre 48/L.R.Q., chapitre S-5.

⁽¹⁾ L.Q. 1971, chapitre 48/L.R.Q., chapitre S-5.

Quebec social services have given service, during the last year, to some 450,000¹ clients, that is, about 7% of the total population of Quebec. As a way of illustrating the type of clientele we receive in the social service centres, we have cited below certain characteristics which our clients have in common:

60% of the recipients have an annual income of less than \$5,000.

67% of the recipients have an annual income of less than \$8,594, therefore have an income of less than the average income per individual estimated in Quebec in 1979.

67% of recipients have, as their principal source of income, welfare allowance or old age pension benefits (only some 30% of these recipients receive income from employment as their principal source of revenue).²

Unfortunately, the formal separation of public assistance from social services in effect in Quebec tends to obscure the close relationship that does exist in practice between the social services and low income.

This affects the financing of social services in Quebec, and possibly in other provinces, and therefore relates to your mandate. The following table, based upon figures published by the Canada Assistance Plan Directorate, shows the relationship, province by province, between federal expenditure upon welfare services and federal payments in support of general assistance, under CAP, in the year 1978-79, a year which we are assuming to be typical.

TABLE

Federal Payments to the Provinces under the Canada Assistance Plan, during the Fiscal Year 1978-1979:
Welfare Services as Proportion of
General Assistance

Province	1 General Assistance (0000's)	2 Welfare Services (0000's)	Col 1 as per Proportion of Col. 2 (%)
Newfoundland	26,874	3,057	.11
Prince Edward Island	5,611	2,076	.31
Nova Scotia	32,871	6,877	.21
New Brunswick	52,394	5,399	.10
Quebec*	390,158	70,315	.18
Ontario	302,967	63,256	.21
Manitoba	31,080	10,141	.33

¹ These figures are based on the estimated number of registrations and re-registrations of individuals benefiting from social service assistance during 1980-1981. These figures do not take into account those clients affected by situations involving the population at large, nor those recipients given emergency services, nor those welcomed and referred elsewhere.

² These figures are drawn from "Dossier clientèle-population" outlined by the Research Service of CSS Montréal Métropolitain, 1981.

Les Centres de services sociaux au Québec, dans le cours de la dernière année, ont donné des services à quelque 450,000¹ bénéficiaires, soit environ 7% de la population totale du Québec. A titre d'illustration du type de clientèle que reçoivent les Centres de services sociaux, nous signalons ci-après quelques traits qui caractérisent les bénéficiaires des services du Centre de services sociaux du Montréal Métropolitain.

60% des bénéficiaires disposent d'un revenu annuel de moins de \$5,000.

67% des bénéficiaires disposent d'un revenu personnel annuel de moins de \$8,594, donc d'un revenu moindre que le revenu moyen estimé par habitant, au Québec, en 1979.

67% des bénéficiaires ont comme principale source de revenu les prestations d'aide sociale ou la pension de sécurité de la vieillesse (seulement quelque 30% de ces bénéficiaires ont un revenu d'emploi comme source principale de revenu).²

Malheureusement, la distinction que l'on fait au Québec entre l'assistance publique et les services sociaux tend à voiler la relation étroite qui existe en pratique entre le besoin de services sociaux et l'appartenance à la catégorie des personnes à faible revenu.

Ce phénomène affecte le financement des services sociaux au Québec, de même qu'il l'affecte aussi dans les autres provinces, et inscrit donc la question à l'intérieur de votre mandat. Le tableau suivant, préparé selon les données publiées par la direction du Régime d'assistance publique du Canada, montre le rapport, par province, entre les dépenses fédérales pour les services de bien-être et les paiements fédéraux pour l'assistance générale en vertu du Régime d'assistance publique du Canada durant l'année financière 1978-79, année que nous supposons représentative.

TABLEAU

Paiements fédéraux aux provinces en vertu du Régime d'assistance publique pour l'année financière 1978-79:
Services de bien-être par rapport à
l'assistance générale

Province	1 Assis- tance générale (000\$)	2 Services de bien-être (000\$)	Colonne 2/ Colonne 1 (%)
Terre-Neuve	26,874	3,057	.11
Île-du-Prince-Édouard	5,611	2,076	.31
Nouvelle-Écosse	32,871	6,877	.21
Nouveau-Brunswick	52,394	5,399	.10
Québec*	390,158	70,315	.18
Ontario	302,967	63,256	.21
Manitoba	31,080	10,141	.33

¹ Ces chiffres sont des estimations basées sur le nombre des inscriptions et des réinscriptions des individus ayant bénéficié de services durant l'année 80-81. Ces chiffres ne tiennent pas compte des bénéficiaires qui sont touchés par l'intermédiaire d'activités visant des collectivités, ni des bénéficiaires aidés dans un contexte d'urgence, ni des personnes aidées au niveau de l'accueil et de la référence.

² Ces chiffres sont tirés du «Dossier clientèle-population» élaboré par le Service de recherche du CSS Montréal Métropolitain, 1981.

Province	1 General Assistance (\$000's)	2 Welfare Services (\$000's)	Col 1 as per Proportion of Col. 2 (%)
Saskatchewan	38,015	11,615	.31
Alberta	76,254	15,303	.20
British Columbia	130,121	38,077	.29
N.W.T.	2,709	1,686	.62
Yukon	444	485	1.09
Total	1,089,498	228,287	0.21

* Payments to Quebec were made by the Department of Finance under the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977.

Source: *Précis sur les programmes de Sécurité Sociale, Santé et Bien-être social* Canada, April, 1981.

It will be noted that in three provinces the financing of social services, as a proportion of financing of direct assistance, falls significantly below the national norm. These three are Newfoundland, New Brunswick and Quebec, with New Brunswick's percentage the lowest of all. We would not draw conclusions that go beyond the facts, but it is evident that the financing of social services under CAP is not in direct relation with the need for assistance.

Needless to say, we are convinced that well-planned help and advice can prevent, in many cases, the kind of disorganisation that will push a person or a family into reliance on public assistance; we believe also that, with some such help, some families on welfare will be able to achieve economic autonomy. Nobody is in the least surprised when a business executive or a university professor, in the process of changing his status in some respect—changing employers, or undertaking new responsibilities, for instance—seeks advice of various kinds to ease the transition. It is equally wise to make analogous services available to a person who is trying to change his or her status to that of a participant in the economic life of the community.

The chairman of your Committee might possibly be curious about a financial arrangement that provides conspicuously more social service per dollar of assistance paid to the poor of British Columbia and Ontario than it does for the poor of his own province. We repeat that in terms of this proportion—federal financing of services as a proportion of financing of direct assistance, under CAP—Quebec is one of the least well funded of all the provinces. This may have something to do with the special financial arrangement prevailing between Ottawa and Quebec with respect to public assistance and related programs. We suggest that it is partly related, also, to the administrative complications that result from the separation of public assistance from social services in Quebec, and from Quebec's adherence to universal access to social services as a basic principle. Independently, of any opinions we may have about the role the Federal Government ought properly to play in social affairs, and whatever part each level of govern-

Province	1 Assistance générale (000\$)	2 Services de bien-être (000\$)	Colonne 2/ Colonne 1 (%)
Saskatchewan	38,015	11,615	.31
Alberta	76,254	15,303	.20
Colombie-Britannique	130,121	38,077	.29
Terr. Nord-Ouest	2,709	1,686	.62
Yukon	444	485	1.09
Total	1,089,498	228,287	0.21

* Montants versés au Québec en vertu de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis.

Source: *Précis sur les programmes de Sécurité Sociale, Santé et Bien-être social* Canada, avril 1981.

Il est à noter que dans trois (3) provinces, la proportion du coût des services sociaux par rapport aux coûts de l'assistance directe, est sensiblement inférieure à la norme nationale. Il s'agit de Terre-Neuve, du Nouveau-Brunswick et du Québec. Notons que le Nouveau-Brunswick a le plus faible pourcentage de tous. Nous pouvons donc en conclure que le financement des services sociaux en vertu du Régime d'assistance publique du Canada n'est pas proportionnel au besoin d'assistance.

Nous sommes convaincus que, dans bien des cas, l'apport d'une aide bien structurée et de conseils constructifs empêcherait le genre de désorganisation qui pousse un individu ou une famille à devenir récipiendaire de l'assistance publique. Nous croyons également que, grâce à cette aide, certaines familles actuellement bénéficiaires de l'aide sociale pourraient surmonter cette dépendance économique. Personne ne s'étonne de voir un homme d'affaires ou un professeur d'université, qui songe à changer sa situation, à changer d'employeur ou à assumer de nouvelles responsabilités, demander conseil à différentes personnes afin de faciliter la transition. Il est tout aussi important de mettre des services analogues à la disposition d'un assisté social qui tente de changer sa situation et de participer à la vie économique de la communauté, mais qui n'a pas, lui, nécessairement dans son entourage les contacts susceptibles de l'aider.

Le président de votre comité pourrait trouver curieux un accord financier qui fournit visiblement plus de services sociaux par dollar d'assistance versée aux personnes nécessiteuses de la Colombie-Britannique et de l'Ontario qu'aux plus démunis de sa propre province. Nous insistons sur le fait qu'en termes de proportion—pour ce qui est du financement fédéral par rapport au financement de l'assistance directe en vertu du Régime d'assistance publique du Canada—les montants versés au Québec sont inférieurs à ceux versés à toutes les autres provinces. Pour le Québec, cette situation pourrait être attribuable à l'accord financier particulier existant entre Ottawa et Québec en ce qui a trait à l'assistance publique et aux programmes qui s'y rattachent. Nous croyons qu'elle est également attribuable, en partie, aux complications administratives qui découlent de la distinction qui est faite entre l'assistance publique et les services sociaux du Québec et du principe d'universalité qu'endosse le Québec en regard de l'accès aux

ment plays in maintaining the present situation, the evident effect is that in our province, as well as in New Brunswick and Newfoundland, the social services destined to help the poor are under-funded.

IS OUR ANXIETY WELL-FOUNDED?

Because the mandate of your Committee obliges you to consider the issue of economy in federal spending, we have placed some emphasis on the contribution that social services can make to the rehabilitation of families who do depend on public assistance, and to the prevention of such dependency among other families at risk. The possibilities of rehabilitation and prevention are not the only reasons for providing social services to low income people. Like everyone else, the poor have needs that cannot be met through the provision of income alone. We have not taken up that part of the question in this statement, but we would want to go on record as affirming that for many people of low income (from public assistance or from employment), social services are almost as necessary as income support.

In replying to questions following the budget speech of October 1980, some Ministers of the present federal government gave warm reassurance concerning the maintenance of the Canada Assistance Plan. On November 7, 1980, replying to the Honorable Flora MacDonald, the Honorable Monique Bégin said,

"The purpose of the government's objectives, which was expressed through the budget, my role and the role of the team in my department, and of the Standing Committee . . . is to make sure that our program's target with respect to the Canada Assistance Plan, which is a program providing billions of dollars of federal monies to those in need, to social services and welfare, will remain the way it is. Of that the member can be sure".

The Honorable Allan MacEachen, responding to a suggestion that he review Canada's commitment to defence expenditures in order to be sure the social programs will not suffer, said on November 6, 1980:

"I would be inclined to review that (defence) commitment if the Honorable Member could show that there is any downgrading of our commitment to social development. That is not the case. It still remains a basic priority . . ."

Perhaps the most forthright affirmation came from the Honorable Jean Chrétien, Minister of State for Social Development, who said on November 4, 1980:

"The Government is not considering any cutbacks in the social affairs envelope".

Such declarations by Ministers of the Government might have allayed our anxiety about provision under the Canada Assistance Plan. On the other hand, however, we are put somewhat on our guard by the predominance of the theme of

services sociaux. Nonobstant les différents points de vue sur le rôle que le gouvernement fédéral devrait jouer dans les affaires sociales ou sur la part que prend chaque palier de gouvernement au maintien de la situation actuelle, il n'en demeure pas moins que les montants versés aux services sociaux destinés aux personnes nécessiteuses du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve et du Québec sont insuffisants.

NOTRE INQUIÉTUDE EST-ELLE FONDÉE?

Puisque le mandat de votre comité vous amène à considérer la question des réductions des dépenses fédérales, nous avons appuyé sur la contribution que peuvent apporter les services sociaux à la rééducation des familles qui dépendent de l'assistance publique et à la prévention d'une telle dépendance chez les familles en difficulté. La rééducation et la prévention ne sont pas les seuls motifs pour lesquels des services sociaux sont dispensés aux familles à faible revenu. Comme toute autre personne, les défavorisés ont des besoins qui ne peuvent être comblés seulement par l'allocation de prestations de soutien de revenu. Nous n'avons pas traité cette question, mais nous jugeons important de souligner que pour la plupart des personnes à faible revenu (qu'elles soient bénéficiaires de l'assistance publique ou prestataires de l'assurance-chômage), les services sociaux sont tout aussi nécessaires que le soutien du revenu.

En réponse à quelques questions qui ont suivi le discours du budget en octobre 1980, certains ministres de l'actuel gouvernement fédéral se sont faits rassurants quant au maintien du Régime d'assistance publique du Canada. Répondant à une question du député Flora MacDonald le 7 novembre dernier, le ministre Monique Bégin a déclaré:

«Ainsi que l'indique le budget, l'objectif du gouvernement, mon objectif, celui de mes collaborateurs, celui du comité permanent . . . c'est d'assurer que le Régime d'assistance publique du Canada auquel le gouvernement fédéral consacre des milliards de dollars pour aider ceux qui sont dans le besoin, continue à offrir les mêmes services sociaux et d'assistance qu'il permet actuellement. De cela le député peut-être certain».

En réponse à une suggestion voulant que le ministre Allan MacEachen revise l'engagement du Canada face aux dépenses en matière de défense de façon à s'assurer que les programmes sociaux ne soient pas affectés, celui-ci a affirmé, le 6 novembre dernier:

«Je serais enclin à reconsidérer ma décision quant aux dépenses en matière de défense si le député pouvait me prouver que nos engagements en matière de développement social ont décliné. Or tel n'est pas le cas. Le développement social demeure une priorité fondamentale . . .»

L'une des réaffirmations les plus concrètes sur cette question est sans doute celle faite par le ministre de la Justice, M. Jean Chrétien, qui, le 4 novembre 1980, déclarait:

«... le gouvernement n'envisage pas de coupures dans l'enveloppe qui relève de mon ministère qui s'occupe des affaires sociales».

De telles déclarations auraient pu apaiser nos inquiétudes quant au financement du Régime d'assistance publique du Canada. Cependant, nous ne pouvons qu'être méfiants en raison des importantes compressions prévues dans le budget et

restraint in the Budget itself, and by the reference that is made in the official mandate of your Committee to the "contexte du plan des dépenses du gouvernement exposé dans le budget du 28 octobre 1980". And we find that the bright assurance given by the Ministers in the statements we have quoted above are somewhat dimmed by the considerably more guarded utterance of the Prime Minister, also in the House of Commons, when asked for a categorical assurance that there will be no cutback in the funding of the Canada Assistance Plan:

"Madame Speaker, in so far as the poor and the unemployed are concerned, I believe the Minister has given that type of guarantee before. But what the Honorable Member is raising is a constitutional type of question, which revolves around the desire of the provinces to exercise certain legislative authority but not to pay the bill. In this time of constitutional discussions and of sharing powers, we want to impress upon the provinces that if the wealthy ones are big enough to exercise certain powers, they should be big enough to pay the bill".

In our view, there is enough ambiguity around the Federal Government's intentions to justify some anxiety on our part.

TOWARDS AN ORDERLY SOLUTION

THE IMPROVEMENT AND INTENSIFICATION OF ASSISTANCE PROGRAMS AND SERVICES

We have just invited you within the framework of your mandate to avoid any recommendation which would seek to reduce federal credits turned over pursuant to fiscal agreements and supporting the implementation of the Canada Assistance Plan. In considering more specifically the financing of public social services, we would like to underline on the one hand the insufficiency of the existing credits and on the other hand the excessive restrictions of the Canada Assistance Plan.

The federal portion for the financing of public social services has in effect always been insufficient and inadequate. This finding has been generally recognized and was shared by the officials of the Federal Minister of Health and Social Welfare. In effect, on May 12th, 1978, the Minister, Mrs. Monique Bégin, tabled a bill on the global financing of social services, one of whose objectives was to increase over a period of ten years the contributions paid by the Federal Government starting from the basic amount of \$22 per Canadian, to reach \$70 per Canadian. For 1978-1979, the application of the proposed financing formula would thereby have more than doubled the Federal contribution and attained \$577 million. Unfortunately this Bill on the financing of public social services, even if it was tabled in the House of Commons, never went through the steps which would have allowed it to have been implemented. Nevertheless, findings with respect to the insufficiency of the financing of social services remains and no corrective measures to the situation of 1977 have been put into effect. We can only ask you to reconsider an increase in the financing of public social services in order to correct the situation which has only been deteriorating.

Moreover, the Bill tabled in May 1978 called for the creation of a new type of fiscal arrangement, allowing the payment of global amounts instead of reimbursing 50 per cent

la mention qui est faite dans le mandat officiel de votre comité, à savoir, «le contexte du plan des dépenses du gouvernement exposé dans le budget du 28 octobre 1980». Nous estimons que les déclarations optimistes des ministres s'estompent quelque peu si l'on en juge par la réponse du premier ministre lorsqu'un député lui a demandé de certifier que le financement du Régime d'assistance publique du Canada ne serait pas réduit. M. Trudeau a déclaré:

«Madame le Président, je crois que le ministre a déjà donné les garanties que l'on réclame au sujet des pauvres et des chômeurs. Mais le député soulève une question d'ordre constitutionnel qui tient au fait que les provinces veulent exercer un certain pouvoir législatif sans avoir à en payer la note. Au moment où nous discutons de constitution et de partage des pouvoirs, je tiens à rappeler aux provinces que si les plus riches d'entre elles sont capables d'exercer certains pouvoirs, elles sont aussi capables de payer la facture».

Selon nous, les intentions du gouvernement fédéral sont suffisamment ambiguës pour justifier notre inquiétude.

DE L'ORDRE DES SOLUTIONS

L'AMÉLIORATION ET L'INTENSIFICATION DES PROGRAMMES D'ASSISTANCE ET DE SERVICES

Nous venons de vous inviter, dans le cadre du mandat de votre comité, à éviter toute recommandation qui viserait à réduire les crédits fédéraux versés en vertu des accords fiscaux et supportant l'actualisation du Régime canadien d'assistance publique. En considérant plus spécifiquement le financement des services sociaux publics, nous nous devons de vous souligner d'une part, l'insuffisance des crédits alloués et, d'autre part, la portée trop restrictive du Régime canadien d'assistance publique.

La part fédérale pour le financement des services sociaux publics a, en effet, toujours été insuffisante et inadéquate. Ce constat généralement reconnu a déjà été partagé par les autorités du ministère canadien de la Santé et du Bien-être social. En effet, le 12 mai 1978, le ministre Monique Bégin déposait un projet de loi sur le financement global des services sociaux dont l'un des objectifs était d'augmenter, sur une période de dix ans, les contributions versées par le gouvernement fédéral partant d'un plancher de \$22 par Canadien pour atteindre \$70 par Canadien. Pour 1978-79, l'application de la formule de financement proposée aurait dès lors plus que doublé les contributions fédérales, pour atteindre \$577 millions. Malheureusement, ce projet de loi sur le financement des services sociaux publics, même s'il a été déposé à la Chambre des Communes, n'a jamais franchi les étapes qui auraient permis de le faire sanctionner. Néanmoins, le constat de l'insuffisance du financement des services sociaux demeure et aucun correctif à la situation de 1977 n'a été apporté. Nous ne pouvons que vous demander de reconsidérer à la hausse le financement des services sociaux afin de corriger une situation qui ne cesse de se détériorer.

De plus, le projet de loi déposé en mai 1978 proposait l'instauration d'un nouveau type d'arrangements fiscaux, permettant le versement de sommes globales plutôt que le rem-

of the costs for the real expenses. This more universal formula for financing was much more convenient to the Provincial legislatures which were more advanced, as is the case in Québec where the right to public social services is clearly recognized. The absence of specific and autonomous legislation concerning the undertaking by the Federal government to contribute to the financing of public social services of the provinces, and this in spite of the wish expressed many times by Provincial governments, has and continues to have, enormous negative consequences on the development of public social services in all provinces. For Québec this lack, in the strict sense of the word, of fiscal transfers from the federal to the provincial in respect of public social services (these social services not always being recognized as being an autonomous area and thus being considered as specific fiscal transfers), threatens at the same time the respect for the universal characteristics of the Law on health services and social services and the development of essential public social services.

The development of a specific legislation on financing of public social services would free both the Canada Assistance Plan and other social programs from a certain form of haggling between the receiving of assistance and the delivery of services. A lowering of standard of living or a loss of revenue, when it is due to economic and social situations, should not restrain the delivery of social services and stigmatize even more those who are in poverty. Such legislation would also provide the occasion to establish in a more objective way, the almost morbid relationship between work and welfare and to look for ways of conciliation and solidarity between community groups, including both taxpayers and welfare recipients. In a perspective of social justice and human investment, no-one wins through the continuance of prejudice and conflict. On the contrary, the arguments already presented in the first part of this text brings us to the conclusion that everyone will be penalized in a society which at the bottom line will lack spirit and dynamism.

PUBLIC SOCIAL SERVICES IN A SOCIETAL PERSPECTIVE

Rather than the study of alternatives to rather dry budget cuts, a review of social investment in general and of public social services in particular, in the context of social development objectives, would permit examination of beneficial realignments. During the 70's, both in Ottawa and Quebec, the evolution of health and welfare concepts generated an understanding relative to the role of programs and services. Both welfare and health, or the quality of life of Canadians, are the fruit of a complex totality, coherent and converging in public investments and activities. The restorative and maintenance functions of service and care programs must be evaluated on the basis of a number of factors and from perspective of a type of life more likely to lead to personal and social fulfilment. There is a sufficiency of knowledge, of understanding and of sensitivity both in the public at large and in professionals in the field to examine options, and make a commitment to look at the renewal of our society. A reduction or possible transformation of programs and services must be overviewed with a total picture in mind, looking to the social development objectives of all governments concerned.

boursement de 50 p. 100 des coûts ou des dépenses réelles. Cette formule de financement plus universelle, convenait beaucoup plus à des législations provinciales plus avancées, comme celle du Québec, où le droit à des services sociaux publics est clairement reconnu. L'absence de législation spécifique et autonome concernant l'engagement du gouvernement fédéral à contribuer au financement des services sociaux publics des provinces et cela, malgré le vœu maintes fois exprimé par les gouvernements provinciaux, a eu et continue d'avoir d'énormes conséquences néfastes pour le développement des services sociaux publics dans toutes les provinces. Pour le Québec, cette absence, au sens strict du terme, de transferts fiscaux du fédéral au provincial au chapitre des services sociaux publics, les services sociaux n'étant toujours pas reconnus comme un champ autonome pouvant faire l'objet de transferts fiscaux spécifiques, menace à la fois le respect du caractère universel de la Loi sur les services de santé et les services sociaux et le développement des services sociaux publics essentiels.

Le développement d'une législation propre au financement des services sociaux publics libérerait aussi bien le Régime canadien d'assistance publique que les programmes de services sociaux d'une certaine forme de marchandage entre la réception de l'assistance et la prestation de services. La baisse du niveau de vie ou la perte de revenu, lorsqu'elle est due à la conjoncture économique et sociale, ne doit pas imposer la prestation de services sociaux et stigmatiser plus encore la pauvreté. Une telle législation fournirait aussi l'occasion de camper d'une façon plus objective la relation quasi malade entre l'assistance et le travail et de chercher des avenues de conciliation et de solidarité entre tous les groupes de notre société, y compris entre les contribuables et les assistés sociaux. Dans une optique de justice sociale et d'investissements humains, personne ne gagne à entretenir des préjugés et les conflits. Au contraire, les arguments déjà présentés dans la première partie de ce texte nous amènent à conclure que tous seraient pénalisés dans une société qui, au bout du compte, manquerait de souffle et de dynamisme.

LES SERVICES SOCIAUX PUBLICS COMPRIS DANS UN PROJET DE SOCIÉTÉ

Plutôt que la recherche des avenues de *coupures sèches*, la révision des investissements sociaux en général et des services sociaux publics en particulier, en fonction des objectifs de développement social, permettrait d'imaginer des réaménagements fructueux. Durant les années 70, à Ottawa comme à Québec, l'évolution des concepts de santé et de bien-être a généré une perception relative du rôle des programmes de soins et de services. Le bien-être comme la santé, ou la qualité de la vie des Canadiens, sont les fruits d'un ensemble complexe, cohérent et convergeant d'investissements publics et d'activités. Les dimensions curatives et résiduelles des programmes de soins et de services doivent être évaluées en fonction des multiples facteurs d'un niveau et d'un genre de vie plus propices à la *vie* et à l'épanouissement personnel et social. Il y a suffisamment de connaissances, de contenus et de sensibilité tant dans le public que chez un grand nombre d'agents sociaux pour formuler des options, prendre parti et s'engager dans l'actualisation d'un projet renouvelé de société. Une réduction ou une transformation possible des programmes de services ne devrait donc se situer que dans un ensemble de propositions

We think that it is possible and preferable that the public administration welcome a social audit with all of the major actors as is frequently done in the private sector¹. Even if some would express reservations relative to the limits of such evaluation of social impact or even question the social utility of certain sectors of government activity, to take the initiative to engage in such a systematic questioning would require the assuming of responsibility by all the parties engaged in the public sector as to their impact on the life of Canadians. For the 80's, we believe in the possibility of a different scenario than that of the former decades, where the ill-fated or happy consequences of all kinds of public programs were revealed to us often only by accident. A serious initiative by the public sector would support equivalent initiatives in the private sector and would facilitate and encourage the private sector in a thrust to greater social responsibility.

Should this take the form of a social audit or by any other type of initiative, it appears to us necessary that fiscal arrangements must be translated into a real commitments by governments to *social growth*. Otherwise, temporary checks, partial actions, where budgetary restriction is seen to be absolutely necessary, would appear to have, in our view, questionable validity as to basic objectives. The occasion which has been given to you to review the fiscal envelope will also give you an opportunity to verify and reaffirm the real orientations of the different social programs.

The establishment of clear objectives on social growth, would appear to us to be an indispensable preamble to a review of such arrangements.

"The notion itself of social growth", as Graham Riches² reminds us, "supposes a basic engagement whose set of values, both common and social, which favor the ideas of sharing, participation, quality as opposed, first and foremost, to those that give absolute priority to individualistic and private enterprise values".

Even if the author of this definition doubts that our governments and our public administrations could or should give priority to the "idea of social growth" for the 80's, we believe that it is possible and necessary to confirm the clear commitment to development and non retreat on the part of the different Canadian governments, to objectives of social growth, preliminary to the review of the fiscal arrangements and the corresponding budget envelopes.

To conclude, the freeing-up of public expenses from their purely monetary or economic character, seems to us essential. The social dimension of public expenses must be clearly perceived and communicated. Without hoping for, though preferring the return of the proposed Law on global financing of

visant des objectifs de développement social et cela de la part de tous les gouvernements concernés.

Nous pensons qu'il est possible et souhaitable que l'entreprise publique se soumette à une vérification sociale (social auditing) de toutes ses constituantes comme le font déjà plusieurs entreprises privées¹. Même si certains invoqueraient les limites des critères permettant de mesurer l'impact social ou encore l'utilité sociale des multiples secteurs d'activités des gouvernements, le fait d'engager un tel questionnement systématique responsabiliserait chacune des parties comme l'ensemble de l'entreprise publique à leur impact sur la vie des Canadiens. Pour les années 80, nous croyons à la possibilité d'un scénario différent des dernières décades où les conséquences néfastes ou heureuses des programmes publics de tout genre nous étaient dévoilées de façon quasi accidentelle. Le sérieux de la démarche publique supporterait les démarches de certaines entreprises privées et faciliterait un engagement plus grand du secteur privé dans ce mouvement de responsabilisation sociale.

Que ce soit par une approche de vérification sociale ou par tout autre genre de démarche, il nous apparaît nécessaire que les arrangements fiscaux traduisent un engagement réel des gouvernements à la *croissance sociale*. Ainsi, des actions ponctuelles, des «freins modérateurs» temporaires, ou des restrictions budgétaires qui s'avèreraient absolument nécessaires, ne nous feraient toutefois pas douter des intentions et des objectifs de fond. L'occasion qui vous est donnée de scruter l'enveloppe des arrangements fiscaux vous permettrait du même coup de vérifier et de raffermir les orientations réelles des différents programmes sociaux.

L'établissement d'objectifs clairs de croissance sociale, nous apparaît comme un préalable indispensable à la révision de ces arrangements.

«La notion même de croissance sociale», nous rappelle Graham Riches², «suppose un engagement élémentaire à l'égard des valeurs tant communes que sociales qui poussent les idées de partage, de participation, d'égalité, à proner d'abord et avant tout celles qui accordent la priorité absolue aux valeurs individualistes de l'entreprise privée»

Même si l'auteur de cette définition doute que nos gouvernements et nos administrations publiques pourront ou voudront donner priorité à l'«idée de croissance sociale» dans les années 80, nous considérons qu'il est possible et nécessaire de connaître les engagements clairs de non-recul et de développement de la part des différents gouvernements canadiens, et des objectifs de croissance sociale, préalablement à la révision des arrangements fiscaux ou des enveloppes budgétaires correspondantes.

Pour conclure, le désaisissement des dépenses publiques de leur seul caractère comptable et économique nous apparaît essentiel. La dimension sociale des déboursés publics doit être clairement perçue et transmise. Sans espérer, tout en le souhaitant, la remise au feuillet de la Chambre des Communes du

¹ See the multiple works by R. A. Bauer, Harvard University, of M. Dierkes, Andrew Kennett, Fenn, Clark C. Abt and David Linowes.

² Riches, Graham. In the Report of the Canadian Council on social action at the 20th biennial international conference on social action and *discussing social welfare in Canada during the 80's: the importance of social growth*.

¹ Voir notamment les multiples travaux de R. A. Bauer, de l'Université Harvard, de M. Dierkes, d'Andrew Kennett, de Fenn, de Clark C. Abt et David Linowes.

² Riches, Graham. Dans le Rapport du Conseil Canadien de l'action sociale à la 20e conférence biennale internationale sur l'action sociale et parlant du *Bien-être social au Canada dans les années 80: l'impératif de la croissance sociale*.

social services to the House of Commons, we would prefer that the budgetary decisions of the various governments, which will have an impact on future fiscal arrangements, would be inscribed within an initiative where the givens, the orientations and the constraints would be clearly identified. In such a framework, even a zero based budgeting process, even a social audit process applied to the social programs as to other government programs, would be better received and better accepted. Finally, we believe, given the mandate which you enjoy on fiscal relations, that it should be possible for you to assure a greater openness in the taking of decisions relative to social programs, permitting all to better identify the decision makers and the levels of responsibilities relative to the determination of budget envelopes.

CONCLUSION

Globally, the financing of public social services in Canada has always been insufficient and inadequate.

The economic and social conjuncture and its constraints, is more acutely felt by welfare recipients and the recipients of social programs and requires the maintenance if not the increase of social investments to assure not only essential services for the different citizens but the future dynamism of our society.

The social assistance regime and more particularly the budget reduction envelope approaches rapidly a base level below which it would be indecent to consider further reductions.

Public social services maintained for some time on the level of essential services and basic living conditions for citizens requires continued maintenance if not increase of efforts already pursued.

The universality of public social services of Quebec is strongly threatened by any budget cut that the governments may be preparing to make.

Even though a federal Law in the financing of public social services will always be welcome, we believe it necessary to determine a modality and a level of adequate and effective financing, avoiding the present ambiguities in the regime and in the arrangements which support it.

The review of fiscal relations provides an opportunity to enhance the visibility of the decision-makers, the identification of those who are responsible and, at the same time, the responsibilities themselves, and the openness necessary for all public administration.

Only a debate in the context of a view of our society, of a redefinition of the concept of welfare and of service, and of a global strategy of social development will render acceptable the recommendations for realignment and review. Well-established within clear orientations for social growth, a proposal for systematic social auditing must be implemented for both social programs as well as for other government programs.

June 1981

projet de loi sur le financement global des services sociaux, nous voulons que les décisions budgétaires des différents gouvernements qui découleront des futurs arrangements fiscaux, s'inscrivent dans une démarche où les visées, les orientations et les contraintes seront clairement établies. Dans un tel cadre, même un processus de budgétisation à partir de zéro, même un processus de vérification sociale appliquée aux programmes sociaux comme aux autres programmes gouvernementaux, seraient mieux perçus et mieux vécus. Enfin, nous croyons qu'à l'occasion de votre mandat sur les accords fiscaux, il vous serait possible d'assurer une meilleure transparence de la prise de décision relative aux programmes sociaux, permettant à tous de mieux identifier les décideurs et les niveaux de responsabilités relatifs à la détermination des enveloppes budgétaires.

CONCLUSION

Globalement, le financement des services sociaux publics au Canada a toujours été insuffisant et inadéquat.

La conjoncture économique et sociale et ses contraintes, plus lourdement senties par les assistés sociaux et la clientèle des programmes sociaux, commandent le maintien sinon l'accroissement des investissements sociaux pour assurer non seulement les services requis par les différentes clientèles mais aussi le devenir et le dynamisme de notre société.

Le régime d'assistance sociale et plus particulièrement l'enveloppe des prestations atteignent rapidement le plancher en-deçà duquel il devient indécent de réduire.

Les services sociaux publics maintenus depuis longtemps à des services essentiels et les conditions de vie de la clientèle commandent le maintien et même l'augmentation des efforts déjà consentis.

L'universalité des services sociaux publics du Québec est fortement menacée par toute coupure budgétaire que les gouvernements s'apprentent à faire.

Alors qu'une loi fédérale sur le financement des services sociaux publics serait toujours bienvenue, nous croyons nécessaire d'en arriver à un mode et un niveau de financement adéquat et efficace, évitant les ambiguïtés actuelles tant du Régime d'assistance que des arrangements qui le supportent.

La révision des arrangements fiscaux fournit l'occasion d'améliorer la visibilité des décideurs, l'identification des responsables et des responsabilités et du même coup, la transparence nécessaire à toute administration publique.

Seul un débat dans le cadre d'un projet de société, d'une redéfinition du concept de bien-être et de service, d'une stratégie globale de développement social rendrait acceptable des propositions de réaménagement et de révision. Bien campé dans des orientations claires de croissance sociale, un projet de vérification sociale systématique (social auditing) devrait s'appliquer tant aux programmes sociaux qu'à tous les autres programmes gouvernementaux.

Juin 1981

APPENDIX "FISC-65"

BRIEF OF
THE CANADIAN ASSOCIATION
FOR THE MENTALLY RETARDED TO THE
PARLIAMENTARY TASK FORCE ON
FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL
ARRANGEMENTS

June 9, 1981

We are pleased to have the opportunity to address this important Parliamentary Task Force and to participate in discussions about the future of social services which affect all Canadians. We are not here to address matters of jurisdiction of the various governments in Canada. Rather, our concern is with the important leadership role which we believe the Federal Government can and should play in assuring the best possible lifestyle for all of its citizens, and with principles of human dignity that transcend jurisdiction.

Our brief addresses the following subjects:

An Introduction to CAMR

The Status of Services for People who Have a Mental Handicap

Fiscal Restraint

The Transition from Institution to Community

Role of National Voluntary Organizations

Recommendations and Conclusions

AN INTRODUCTION TO CAMR

The Canadian Association for the Mentally Retarded (CAMR) exists for the purpose of defending the rights and promoting the interests of an identifiable group of Canadians, numbering more than half a million, who have mental handicap. This citizen-based voluntary movement is organized provincially in all ten provinces, and has nearly 400 local branches in all parts of Canada. Our membership exceeds 40,000 Canadians, who represent a core group of the larger movement whose goal is the integration of people with a mental handicap into the mainstream of society.

THE STATUS OF SERVICES FOR PEOPLE WHO HAVE A MENTAL HANDICAP

Traditionally, people with mental retardation have been served out of the mainstream of society, in isolated institutions, or in segregated programs, which kept mentally handicapped people at a distance from their communities. Except for a few breakthroughs, this is still the pattern of service today.

Experience has taught us that all mentally handicapped persons can live in the community. Furthermore, we firmly believe that as Canadians, this is their right, and any restriction on their freedom to live and participate as full citizens in their communities is an infringement of this right.

APPENDICE «FISC-65»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR
L'ASSOCIATION CANADIENNE
POUR LES DÉFICIENTS MENTAUX
AU GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE
SUR LES MODALITÉS FISCALES
FÉDÉRALES-PROVINCIALES

Le 9 juin 1981

Nous sommes heureux que l'occasion nous soit donnée de nous adresser à votre important groupe de travail parlementaire et de prendre ainsi part au débat sur l'avenir des services sociaux touchant l'ensemble des Canadiens. Nous ne sommes pas ici pour mettre en cause les divers niveaux de juridiction gouvernementaux au Canada. Nous tenons plutôt à souligner l'important rôle de chef de file que peut et devrait jouer, à notre avis, le gouvernement fédéral en vue d'assurer le meilleur mode de vie possible à tous ses citoyens, en accord avec les principes de dignité humaine qui transcendent toute juridiction.

Notre mémoire aborde les points suivants:

—brève présentation de l'A.C.D.M.

—le statut des services destinés aux individus vivant avec un handicap mental

—les restrictions budgétaires

—la transition de l'institution à la collectivité

—le rôle des organismes bénévoles au niveau national

—recommandations et conclusions

BRÈVE PRÉSENTATION DE L'A.C.D.M.

L'Association canadienne pour les déficients mentaux (A.C.D.M.) existe en vue de défendre les droits et de promouvoir les intérêts d'un groupe identifiable de Canadiens vivant avec un handicap mental et totalisant plus d'un demi-million d'individus. Ce mouvement bénévole de citoyens a des ramifications dans chacune des dix provinces et compte près de 400 «filiales» locales dans toutes les régions du pays. Plus de 40,000 Canadiens sont membres de notre organisme et ce n'est là que le noyau d'un mouvement plus vaste qui s'est donné pour objectif l'intégration des individus vivant avec un handicap mental à la collectivité.

LE STATUT DES SERVICES DESTINÉS AUX INDIVIDUS VIVANT AVEC UN HANDICAP MENTAL

Traditionnellement, les individus vivant avec un handicap mental ont été desservis à l'extérieur de la société, dans des institutions isolées ou dans des programmes ségrégués maintenant les handicapés mentaux à l'écart de leur collectivité. Il y a bien eu quelques percées ça et là mais, dans la majorité des cas, c'est encore cette approche qui prévaut aujourd'hui.

L'expérience nous a appris que tous les individus handicapés mentalement peuvent vivre dans la collectivité. En outre, nous croyons fermement que c'est leur droit en tant que citoyens canadiens et que toute limitation apportée à leur liberté de

Throughout the 1970's and into the 1980's, CAMR has been committed to the goal of making community living a reality for all mentally handicapped people. The Federal Social Services Act, introduced in 1977, but never adopted, embodied many of the principles which the federal government and CAMR share (see Appendix 1). Many provincial governments have supported the broad goal of community living, either in formal or informal policy, but CAMR is concerned that the actual number of people living in institutions has not decreased nearly enough in the past decade. While community services have grown in number, institutions continue to control by far the major portion of mental retardation budgets.

FISCAL RESTRAINT

CAMR recognizes that Canadians are now facing a period of fiscal restraint. We realize that in the current economic climate, budget cut-backs may have to take place, but we are concerned that this not be at the expense of those Canadians who are most in need—especially people who live with a handicap.

In times of fiscal restraint, it is often those most in need who suffer most. People with the greatest needs in our society lack a loud voice and cannot defend themselves adequately when their situation is threatened. We tend to protect those who can articulate their needs and advocate loudly on their own behalf, and as a result, people who are handicapped, mentally or otherwise, often suffer. Furthermore, services which were developed most recently tend to be cut most dramatically while more established (and sometimes even outdated) services are protected. CAMR is concerned that cuts not be made in the budgets of community services and particularly in those services which may make the difference in assisting a person who is mentally handicapped to live in the community instead of an institution. If cuts have to be made, then CAMR believes that the entire envelope of resources currently being invested in mental retardation services must be considered, and ways found to transfer spending from the current expensive institutional model to the less expensive community model, which has the additional advantage of enhancing the dignity of the person being served. CAMR supports the findings of the recent Commons Special Committee on the Disabled and the Handicapped that community living is more cost-effective than institutional care and supports the recommendation of that Committee that the Federal Government promote independent living over institutionalization.

vivre dans leur collectivité et d'y participer à part entière constitue une violation de ce droit.

Au cours de la décennie 1970 et jusqu'au début des années 1980, l'A.C.D.M. s'est donnée pour objectif de faire de la vie au sein de la collectivité une réalité pour tous les individus handicapés mentalement. La Loi fédérale sur les services sociaux, qui a été présentée en 1977 mais n'a jamais été adoptée, renfermait plusieurs des principes sur lesquels le gouvernement fédéral et l'A.C.D.M. sont d'accord (cf. annexe 1). Plusieurs gouvernements provinciaux ont appuyé l'objectif global de la vie au sein de la collectivité, que ce soit par l'entremise de leur politique officielle ou de leur politique officieuse, mais l'A.C.D.M. demeure tout de même inquiète de constater que le nombre réel de personnes vivant en institutions est loin d'avoir diminué suffisamment au cours des dix dernières années. Bien que les services au sein de la collectivité aient vu leur nombre augmenter, ce sont les institutions qui continuent de monopoliser, et de beaucoup, la majeure partie des budgets en déficience mentale.

RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES

L'A.C.D.M. reconnaît que les Canadiens vivent présentement une période de restrictions budgétaires. Nous réalisons que, dans le climat économique actuel, il peut être nécessaire d'effectuer des coupures budgétaires, mais nous sommes préoccupés de voir à ce que celles-ci ne soient pas faites aux dépens des Canadiens qui sont le plus dans le besoin, et particulièrement de ceux qui vivent avec un handicap mental.

En de telles périodes de restrictions budgétaires, ce sont souvent ceux qui sont le plus dans le besoin qui sont davantage touchés. Les individus dont les besoins sont les plus grands dans notre société ne peuvent s'exprimer à voix forte ni se défendre adéquatement lorsque leur situation est menacée. Nous avons tendance à protéger ceux qui peuvent faire connaître leurs besoins de façon articulée et plaider vigoureusement en leur propre nom et, en conséquence, ce sont souvent ceux qui sont handicapés, mentalement ou autrement, qui en souffrent. De plus, l'on tend à réduire dans une plus grande proportion l'appui financier accordé à des services dont la création est récente alors que l'on protège des services mieux établis (et parfois même désuets). C'est une préoccupation de l'A.C.D.M. que de voir à ce que des coupures ne soient pas effectuées dans les budgets des services à la collectivité, et en particulier de ces services qui peuvent faire toute la différence, pour un individu handicapé mentalement, entre la vie au sein de la collectivité et l'institutionnalisation. S'il faut que des coupures soient effectuées, alors l'A.C.D.M. est d'avis qu'il faut reconsidérer l'enveloppe globale des argentis investis actuellement dans les services en déficience mentale et trouver des moyens de reporter les dépenses encourues actuellement par l'approche institutionnelle onéreuse sur une approche communautaire moins dispendieuse qui offre en outre l'avantage de mieux respecter la dignité de l'individu desservi. L'A.C.D.M. est d'accord avec les récentes conclusions du Comité spécial des Communes concernant les invalides et les handicapés à l'effet que le coût de la vie au sein de la collectivité est plus avantageux que celui de la vie en institution et elle appuie la recommandation du comité demandant au gouvernement fédéral de promouvoir un mode de vie autonome de préférence à l'institutionnalisation.

THE TRANSITION FROM INSTITUTION TO COMMUNITY

CAMR is firmly committed to the belief that it is appropriate for people who are mentally handicapped to live in their communities in circumstances similar to those of other Canadians—that is, they should be able to live in a family setting, or at least in an environment similar to a family home or apartment. We believe that it is totally inappropriate for persons with a mental handicap to live in institutions, and deeply regret the current large number of Federal Government dollars being used to pay for such institutional services. We believe that the Federal Government can initiate a change in the heavy reliance on institutional services across the country and could play a strong leadership role with the provinces by offering incentives to transfer from an institutional to a community model.

Many provincial governments are also anxious to increase their community services and decrease institutional ones. However, community supports and services must often be in place before currently institutionalized people can be moved back into the community. Since institutional costs are high, provincial governments have little money available for developing community services. The provincial governments are therefore caught in a double bind: they need their current budgets in order to maintain current programs, but while they maintain their current programs they have no money to develop community services.

CAMR believes that within a relatively short time, tremendous savings could accrue to both Federal and Provincial Governments if the necessity of maintaining institutions could be eliminated. The savings would result not only from the fact that it is almost always less expensive to serve individuals in the community but also from the freedom of the burden to support the institutional system—a huge administrative machinery, large properties exempt from taxes and expensive to maintain, etc. However, this would necessitate a rapid and major infusion of funds to develop the necessary community services.

Furthermore, CAMR believes that unless there is a strong incentive to change, provincial governments will continue to rely on institutions as the cornerstones of their mental retardation service systems.

CAMR believes that the Federal Government should exercise its leadership role in influencing the transfer of services from an institutional to a community model. In particular, CAMR recommends that the Federal Government establish a special short-term funding mechanism available to provincial governments in order to support accelerated efforts to move from segregated, institutional services to integrated, community-based services. To encourage the rapid return of people who live with a mental handicap to the community and thereby establish a more efficient and effective service system, such

LA TRANSITION DE L'INSTITUTION À LA COLLECTIVITÉ

L'A.C.D.M. croit fermement qu'il convient que les individus ayant un handicap mental vivent au sein de leur collectivité dans des circonstances semblables à celles de la vie des autres Canadiens, ce qui signifie qu'ils devraient pouvoir vivre dans un milieu familial ou, à tout le moins, dans un environnement se rapprochant d'un foyer familial ou d'un appartement. Nous croyons qu'il est tout à fait inadéquat que des personnes ayant un handicap mental vivent dans des institutions et nous regrettons vivement que des sommes considérables soient consacrées dans le moment par le gouvernement fédéral à de tels services institutionnels. Nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral peut amorcer un changement face à cette lourde dépendance par rapport aux services institutionnels à l'échelle nationale et qu'il pourrait jouer un rôle de chef de file énergique auprès des provinces en mettant de l'avant des mesures incitatives en vue d'un passage de l'approche institutionnelle à l'approche communautaire.

Plusieurs gouvernements provinciaux sont également désireux d'accroître leurs services au sein de la collectivité et de réduire leurs services institutionnels. Toutefois, les auxiliaires et services communautaires doivent souvent être en place avant que les individus institutionnalisés puissent être ramenés dans la collectivité. Mais, comme les coûts relatifs aux institutions sont élevés, les gouvernements provinciaux disposent de peu de fonds pour créer des services dans la collectivité. Les gouvernements provinciaux sont donc prisonniers d'un double carcan: ils ont besoin de leurs budgets actuels afin de poursuivre leurs programmes présents et, en maintenant cesdits programmes, ils n'ont pas de fonds pour augmenter les services au sein de la collectivité.

L'A.C.D.M. est convaincue de ce que des économies très importantes pourraient être réalisées à assez brève échéance tant par le gouvernement fédéral que par les gouvernements provinciaux si l'on pouvait faire disparaître la nécessité de conserver l'approche institutionnelle. Ces économies proviendraient non seulement du fait qu'il est presque toujours moins coûteux de desservir des individus au sein de leur collectivité mais également de l'allègement procuré par le fait de ne plus avoir à financer le système institutionnel (c'est-à-dire une énorme machine administrative, d'immenses propriétés non-imposables et coûteuses à entretenir, etc.). Toutefois, la création des services communautaires nécessaires demanderait un apport massif et rapide de fonds.

L'A.C.D.M. croit de plus qu'en l'absence d'une forte incitation au changement les gouvernements provinciaux continueraient de faire des institutions la pierre angulaire de leurs systèmes de services en matière de déficience mentale.

L'A.C.D.M. est d'avis que le gouvernement fédéral devrait jouer son rôle de chef de file en suscitant le passage d'une approche institutionnelle à une approche communautaire. L'A.C.D.M. recommande en particulier que le gouvernement fédéral établisse un mécanisme spécial de financement à court terme à l'intention des gouvernements provinciaux en vue d'appuyer leurs efforts accélérés visant à passer de services institutionnels ségrégués à des services intégrés au sein de la collectivité. Pour favoriser le retour rapide des individus vivant avec un handicap mental dans leur collectivité et ainsi mettre

funding should be available for five to seven years only to allow time for budgets to be transferred from the institutions to the community. The level of transitional support available from the Federal Government should be gradually reduced over that period.

Because of current federal-provincial disagreement regarding respective roles in the social services, CAMR believes that it would be difficult for the Federal Government to further involve itself in setting national standards for services through either existing cost-sharing or block funding arrangements. However, an incentive program which provinces could voluntarily opt into would be more palatable to the provinces and give the Federal Government an extremely important leadership role.

Furthermore, the Federal Government has already made an investment in the constitutional process in order to assure that all Canadians, including those who live with a mental handicap are assured their full rights. If the Canadian Government is serious about protecting rights, then the Constitutional debate must be supported by action. Should the proposed Charter of Rights be entrenched in the new Canadian Constitution, CAMR's proposal for a community living incentive program could become a major affirmative action programme in the protection of the rights of handicapped people.

ROLE OF NATIONAL VOLUNTARY ORGANIZATIONS

An important concern of the Federal Government and one which CAMR shares, is the equalization of opportunity and rights for all Canadians. However, we also recognize that it is sometimes delicate or inappropriate for the Federal Government to involve itself directly in certain matters, and believe that organizations such as CAMR can and should play an important role in advocating on behalf of groups of Canadians with special needs. Advocacy, the defence of people's right, can be achieved at many levels: individual advocacy, such as the now well-known example of CAMR intervening on behalf of Emerson Bonnar, a man held in an institution under a Lieutenant-Governor's warrant for 16 years, and now finally freed; group advocacy such as our presentation to this Task Force; and public education in order to increase society's knowledge about and acceptance of all of its members. Furthermore, as a national organization, we share the goal of the Federal Government that there be an equalization of opportunity and service across Canada. Associations such as ours can play a major role in transferring lessons learned in one part of the country to others and therefore constantly work to improve the overall situation of people who have handicaps across the country.

sur pied un système de services plus efficace, un financement de cette sorte ne devrait être disponible que pour une période de cinq à sept ans afin d'allouer le temps nécessaire au transfert des budgets des services institutionnels aux services communautaires. Enfin, la nécessité pour le gouvernement fédéral d'aider à la transition devrait diminuer en importance au cours de cette période.

En raison de la mésentente fédérale-provinciale actuelle en ce qui a trait aux rôles respectifs du fédéral et des provinces en matière de services sociaux, l'A.C.D.M. croit qu'il serait difficile pour le gouvernement fédéral de s'engager plus avant dans l'établissement de normes nationales pour de tels services, et ce que ce soit par l'entremise de programmes à coûts partagés ou d'un financement global. Par contre, les provinces seraient davantage portées à accepter un ensemble de mesures incitatives auxquelles il leur serait loisible d'adhérer et cette façon de procéder permettrait au gouvernement fédéral de jouer un rôle de chef de file extrêmement important.

En outre, le gouvernement fédéral a déjà entrepris des démarches pour que les droits pleins et entiers de tous les Canadiens, y compris de ceux qui vivent avec un handicap mental, soient garantis par la constitution. Si le gouvernement canadien a vraiment l'intention d'inclure de telles garanties dans la constitution, alors il faut que la discussion à cet effet débouche sur l'action. S'il s'avérait que le projet de charte des droits soit encaissé dans la nouvelle constitution canadienne, la proposition de l'A.C.D.M. relativement à un programme incitant à la vie au sein de la collectivité pourrait constituer un programme majeur d'action positive dans le domaine de la protection des droits des individus handicapés.

LE RÔLE DES ORGANISMES BÉNÉVOLES AU NIVEAU NATIONAL

L'égalité de possibilités et de droits pour tous les Canadiens constitue une préoccupation importante du gouvernement fédéral, préoccupation que partage l'A.C.D.M. Cependant, il nous faut également reconnaître qu'il est parfois délicat ou peu adéquat pour le gouvernement fédéral de s'engager directement sur certains sujets et c'est pourquoi nous croyons que des organismes tels que l'A.C.D.M. devraient jouer un rôle important pour ce qui est de la défense de groupes de Canadiens ayant des besoins spéciaux. Cette défense des droits des individus peut s'exercer à plusieurs niveaux: défense d'un individu, telle ce cas désormais bien connu de l'intervention de l'A.C.D.M. en faveur d'Emerson Bonnar, un individu détenu en institution pendant 16 ans en vertu d'une ordonnance du lieutenant-gouverneur et qui a enfin retrouvé sa liberté; défense d'un groupe, telle, par exemple, la présentation du présent mémoire à votre groupe de travail, et éducation du public en vue d'une meilleure connaissance par la société de tous ses membres et d'une plus grande acceptation. De plus, en tant qu'organisme national, nous souscrivons à l'objectif mis de l'avant par le gouvernement fédéral en vue de l'égalité des chances et des services partout au Canada. Des associations comme la nôtre ont un rôle important à jouer lorsqu'il s'agit de faire bénéficier d'autres régions du pays des fruits d'une expérience acquise dans un endroit donné et d'ainsi améliorer constamment la situation d'ensemble des individus atteints de handicaps au pays.

RECOMMENDATIONS AND CONCLUSION

CAMR therefore proposes the following three recommendations:

1. Despite the current climate of fiscal restraint, cut-backs in the social services should not affect those most in need, and in particular should never create a situation which forces an increased reliance on institutional rather than community services.

2. In order to assist the provincial governments to transfer from an institutionally-based to a community-based system of services, a special time-limited funding mechanism should be established in order to finance the development of community-based services until funds are freed from supporting institutions.

3. The Federal Government should support national voluntary organizations such as CAMR to play an advocacy role on behalf of people with special needs.

Because of the current economic climate we recognize that the Federal Government cannot embark on major new spending initiatives. We also recognize that current costs, particularly in institutions, are spiralling up at an unprecedented rate. For example, in Ontario, while the number of people in Schedule I Facilities (large, government-operated institutions) has decreased dramatically from 7,281 in 1973 to 4,931 in 1980, the cost per person has almost tripled from \$13,552 to \$38,209 per year, and total costs have almost doubled, from \$98,675,270 to \$188,408,600. Thus, the program we suggest would be short-term and on a declining basis and over a five year period, costs to the Federal Government need not be higher than current undertakings.

In times of fiscal restraint there is usually a tendency to cut-back to a basic level of services and protect the well-established programs without asking why, and whether the established programs are still appropriate. CAMR's fear is that unless a careful analysis is done of spending patterns for mentally handicapped people, institutional budgets will be protected while cuts are made in the community. We suggest that the Federal Government has an important role to play in assuring that fiscal restraint does not come to mean regression to archaic services models, but rather a chance to redirect spending from outdated programs to more cost-efficient integrated ones.

Also, we are firmly committed to the role which voluntary organizations can play in protecting the rights of people with special needs.

We urge your Task Force to take the opportunity now afforded it and provide innovative recommendations concerned not only with the technicalities of federal-provincial fiscal

RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION

Par conséquent, l'A.C.D.M. propose les trois recommandations suivantes:

1. En dépit du climat actuel de restrictions budgétaires, les coupures dans le domaine des services sociaux ne devraient pas toucher ceux qui sont le plus dans le besoin et, plus particulièrement, elles ne devraient jamais amener une situation qui imposerait une dépendance accrue des services institutionnels plutôt que des services communautaires.

2. Afin d'aider les gouvernements provinciaux à passer d'un système de services institutionnels à un système de services dispensés au sein de la collectivité, un mécanisme spécial de financement devrait être établi pour une durée limitée en vue de subventionner la création ou l'expansion de services au sein de la collectivité jusqu'à ce que les argents octroyés actuellement aux institutions puissent être recouvrés.

3. Le gouvernement fédéral devrait appuyer les organismes bénévoles pancanadiens comme l'A.C.D.M. dans leur fonction de défense des droits des individus ayant des besoins spéciaux.

En raison du climat économique actuel, nous sommes conscients du fait que le gouvernement fédéral ne peut s'engager dans des programmes entraînant de nouvelles dépenses considérables. Toutefois, nous sommes tout aussi conscients du fait que les coûts actuels, et ce surtout dans les institutions, montent en flèche et à un rythme sans précédent. Ainsi, par exemple, en Ontario, bien que le nombre d'individus desservis dans les institutions d'une catégorie donnée (grands établissements exploités par le gouvernement) ait diminué de façon très importante, passant de 7,281 en 1973 à 4,931 en 1980, le coût par personne a presque triplé, passant de \$13,552 à \$38,209 par année, et les coûts totaux ont pratiquement doublé, passant de \$98,675,270 à \$188,408,600. C'est pourquoi le programme que nous proposons serait un programme à court terme et demandant du gouvernement fédéral une participation décroissante pendant une période de cinq ans et ce à des coûts qui n'auraient pas à être supérieurs aux coûts actuels.

En des périodes de restrictions budgétaires, l'on a habituellement tendance à revenir à un niveau essentiel de services et à protéger les programmes bien établis sans se demander pourquoi ni si ces programmes sont encore adéquats. L'A.C.D.M. craint qu'à moins d'une analyse attentive des schèmes de dépenses à l'intention des handicapés mentaux, les budgets des institutions seront protégés tandis que des coupures seront effectuées dans les services au sein de la collectivité. A notre avis, le gouvernement fédéral doit jouer un rôle important en s'assurant que les restrictions budgétaires ne soient pas synonymes de retour à des modèles de services archaïques mais au contraire donnent la possibilité de reporter les dépenses affectées à des programmes désuets sur des services qui soient plus avantageux au point de vue du coût et mieux intégrés.

Nous sommes également vivement déterminés à assumer le rôle qui peut être joué par les organismes bénévoles en matière de protection des droits des individus ayant des besoins spéciaux.

Nous demandons instamment à votre groupe de travail de profiter de la possibilité qui lui est donnée dans le moment et de présenter des recommandations innovatrices qui ne s'arrê-

arrangements, but also with the quality of life issues which are their raison d'être.

We thank you for your openness in listening to the concerns of Canadians from coast to coast and look forward to continued dialogue with the Federal Government about matters of mutual concern.

tent pas uniquement aux technicalités des modalités fiscales fédérales-provinciales mais qui prennent également en considération les aspects touchant à la qualité de la vie, qui sont leur raison d'être.

Nous vous remercions de l'ouverture dont vous faites preuve à l'égard des préoccupations des Canadiens d'un océan à l'autre et nous espérons que le dialogue se poursuivra entre l'Association et le gouvernement fédéral sur des questions d'intérêt mutuel.

ANNEX I

ANNEXE I

C-57

Second Session, Thirtieth Parliament,
25-26 Elizabeth II, 1976-77

THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

BILL C-57

An Act to authorize the making of contributions by Canada toward the costs of the provision, development, extension and improvement of social services throughout Canada and to amend the Canada Assistance Plan and repeal the Vocational Rehabilitation of Disabled Persons Act in consequence thereof

First reading, June 20, 1977

THE MINISTER OF NATIONAL HEALTH
AND WELFARE

local government body established by or under a law of a province;

“prescribed” *«prescrit»*

“prescribed” means prescribed by regulation;

“provincial law” *«législation provinciale»*

“provincial law” means the Acts of the legislature of a province and regulations made under those Acts, and includes any

(a) executive order,

(b) letter of agreement, or

(c) administrative or policy directive

that gives effect to such Act or regulation or otherwise authorizes or regulates a service or activity the cost of which is shareable under this Act;

“social services” *«services sociaux»*

“social services” means services having as their object enabling persons to lead useful, satisfying and independent lives, preventing personal and social conditions that cause disadvantage or disability, raising individuals, families and groups to a higher level of participation in social and economic life, protecting those whose personal or social well-being is at risk, or developing individual, group and community capacity for growth, enrichment and social participation, and, without limiting the generality of the foregoing, includes services that

(a) facilitate access to the necessities of life,

C-57

Deuxième Session, Trentième Législature,
25-26 Elizabeth II, 1976-77

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

BILL C-57

Loi autorisant le Canada à contribuer financièrement à la prestation et au développement des services sociaux offerts au Canada et, en conséquence, modifiant le Régime d'assistance publique du Canada et abrogeant la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides

Première lecture, le 20 juin 1977

LE MINISTRE DE LA SANTÉ NATIONALE
ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

qui autorisent ou réglementent tout service ou activité dont le coût peut être réparti en vertu de la présente loi, notamment en donnant effet à ces lois ou règlements;

«Ministre» *«Minister»*

«Ministre» s'entend du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social ou de tout autre ministre désigné par décret pour l'application de toute disposition de la présente loi;

«municipalité» *«municipality»*

«municipalité» désigne tout organisme municipal constitué en corporation, notamment une communauté urbaine ou une municipalité de cité, de ville, de village, de canton, de district ou rurale, et s'entend de tout autre organisme de gouvernement au niveau local constitué sous l'empire d'une loi provinciale;

«prescrit» *«prescribed»*

«prescrit» signifie prescrit par règlement;

«services sociaux» *«social . . . »*

«services sociaux» désigne les services destinés à permettre de mener une vie fructueuse, satisfaisante et autonome, à prévenir les situations personnelles et sociales génératrices d'inégalités ou de handicaps, à faire participer davantage les individus, les familles et les groupes à la vie économique et sociale, à protéger ceux dont le bien-être individuel ou social est en danger ou à promouvoir, en favorisant le développement des compétences individuelles, ou communautaires, le bien-être économique et la participation sociale et s'entend, entre autres, des services qui

a) facilitent la satisfaction des besoins vitaux,

(b) assist disabled or disadvantaged persons to live as normally and independently as possible or support them in doing so,

(c) prevent the need for institutional care or provide alternatives to it,

(d) support or assist the aged, children or families,

(e) facilitate or support the involvement and participation of people in their communities and in society,

(f) enhance or maintain employability, or

(g) provide information and refer people to available services,

but does not, except as prescribed, include

(h) a service whose object or nature relates primarily to education, adult corrections, health or recreation,

(i) a system of manpower training, placement, mobility or job creation, or

(j) assistance;

“year” «année»

“year” means a twelve-month period ending on March 31.

SERVICES AND ACTIVITIES ELIGIBLE FOR COST-SHARING

Services and activities eligible for cost-sharing

3. (1) Subject to this Act, the following costs incurred by a province or municipalities in a province are shareable between Canada and that province where the service or activity in question is provided or undertaken pursuant to provincial law:

(a) costs in respect of the following social services to individuals and families, under the conditions specified in respect of each service, namely,

(i) crisis intervention services, information and referral services and family planning services, whether provided free or with a charge to the user,

(ii) children's services, rehabilitation services and social integration services, when provided to persons who need them, whether free or with a charge to the user,

(iii) day care for children, when provided on the basis that the user of the service is required to contribute to the cost of the service in an amount equal to or greater than the amount, if any, resulting from the application of the prescribed user charge guidelines,

(iv) home support services, meal services, day care for adults, transportation services for disabled persons, counselling services, employment-related services and any other prescribed social service, when provided to persons who need them on the basis that the user of the service is required to contribute to the cost of the service in an amount equal to or greater than the amount, if any, resulting from the application of the

b) aident les handicapés ou les défavorisés à vivre de façon aussi normale et autonome que possible,

c) préviennent le recours aux soins en établissement ou prévoient des solutions de rechange,

d) aident les personnes âgées, les enfants ou les familles,

e) favorisent la participation et l'engagement communautaires et sociaux,

f) sauvegardent ou accroissent l'aptitude à l'exercice d'un emploi, ou

g) diffusent de l'information et orientent les usagers vers les services offerts, et uniquement dans les limites prévues par les règlements,

h) des services reliés essentiellement à l'enseignement, à la pénalisation des adultes, à la santé ou aux loisirs,

i) de tout système de formation, de placement, de création d'emplois ou de mobilité de la main-d'œuvre, et

j) de l'assistance publique.

SERVICES ET ACTIVITÉS DONT LE COÛT PEUT ÊTRE RÉPARTI

Services et activités dont le coût peut être réparti

3. (1) Sous réserve de la présente loi, est susceptible d'être réparti entre le Canada et toute province, lorsqu'il s'agit de services fournis ou d'activités exercées conformément à la législation provinciale, le coût, pour la province ou toute municipalité de celle-ci,

a) des services sociaux suivants, dispensés à des individus ou à des familles, aux conditions prévues pour chacun d'eux, à savoir:

(i) les services en cas d'urgence, ceux d'information et d'orientation, et ceux de planification familiale, qu'ils soient gratuits ou non pour l'utilisateur,

(ii) les services à l'enfance, ceux de réadaptation et ceux d'intégration sociale, dispensés aux personnes qui en ont besoin, qu'ils soient gratuits ou non pour l'utilisateur,

(iii) les garderies pour enfants au coût desquelles les usagers participent pour un montant égal ou supérieur à celui résultant de l'application du barème prescrit,

(iv) les services d'aide à domicile, de repas, de soins de jour pour adultes, de transport pour les handicapés, les services de counseling, ceux liés à l'emploi et tout autre service social prescrit au coût desquels les personnes qui en ont besoin participent pour un montant égal ou supérieur à celui résultant de l'application du barème prescrit pour le service en question, et

(v) tout service social mentionné aux sous-alinéas (i) à (iv) et dispensé, gratuitement ou non pour l'utilisateur, à des

APPENDIX "FISC-66"

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE
ANTI-PAUVRETÉ INC.

Acton Vale, Quebec
P.O. BOX 1150—J0H 1A0
1-514/546-7691

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE ANTI-PAUVRETÉ*
AND ITS FIFTEEN REGIONAL ORGANIZATIONS

- BACKGROUND
- GOALS
- STRUCTURE AND OPERATIONS
- SHORT-TERM OBJECTIVES
- LONG-TERM OBJECTIVES
- FINANCING
- CONCLUSION

BACKGROUND

The decision to found the Fédération québécoise anti-pauvreté was formed following the Conference on Poverty held in Toronto in 1971.

A national anti-poverty organization was founded (ONAP-NAPO), which would have as its membership the various provincial associations (B.C., Nova Scotia, Ontario, Saskatchewan, etc.).

Since Quebec was not yet organized at the time, there were two self-appointed representatives for Quebec in the National Anti-Poverty Organization.

In March 1975, the provisional directors of the FQAP applied to the Department of Social Affairs for a subsidy. The Department replied that it would give the Federation \$1.00 for every \$4.00 it collected from its members. This reply was far from satisfactory.

A general founding meeting was held in June 1975 in Lévis, and in August of the same year, the Fédération québécoise anti-pauvreté obtained its charter, which was registered in October with the Department of Consumer Affairs, Co-operatives and Financial Institutions.

This time with letters patent recognizing the Federation as a non-profit corporation, the FQAP again applied to the Department of Social Affairs for funds to set up the Federation. It received a grant of \$15,000 in November.

On January 15, 1977, the FqAP held a general meeting at which internal regulations were adopted and directors were elected.

For the 1977-78 financial year, the Department of Social Affairs gave the FQAP a general budget of \$45,000 to pursue the activities initiated between December 1976 and March 1977.

* Quebec Anti-Poverty Federation

APPENDICE «FISC-66»

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE
ANTI-PAUVRETÉ INC.

Acton Vale, Québec
C.P. 1150—J0H 1A0
1-514/546-7691

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE ANTI-PAUVRETÉ
ET SES QUINZE RÉGIONALES

- HISTORIQUE
- BUTS
- STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT
- OBJECTIFS A COURT TERME
- OBJECTIFS A LONG TERME
- FINANCEMENT
- CONCLUSION

HISTORIQUE

L'idée de la fondation de la Fédération québécoise anti-pauvreté a germé à la suite de la «Conférence sur la pauvreté» tenue à Toronto en 1971.

Une association nationale anti-pauvreté a été fondée (ONAP-NAPO), qui avait pour objectif de regrouper les diverses associations provinciales (C.B., N.E., Ontario, Saskatchewan, etc.).

Le Québec n'étant pas encore organisé à cette époque, deux personnes agissaient arbitrairement comme représentants de notre province auprès de l'Organisation nationale anti-pauvreté.

En mars 1975, les directeurs provisoires de la F.Q.A.P. demandaient une subvention au Ministère des Affaires sociales mais se faisaient répondre qu'on leur accorderait \$1.00 pour chaque \$4.00 qu'ils recueilleraient de leurs membres. Cette «réponse» n'était pas satisfaisante...

Une assemblée générale de fondation eut lieu en juin 1975 à Lévis et en août de la même année, la Fédération québécoise anti-pauvreté obtenait sa charte qui fut enregistrée en octobre auprès du Ministère des consommateurs, coopératives et institutions financières.

Munie de lettres patentes la reconnaissant comme une corporation sans but lucratif, la F.Q.A.P. revint à la charge auprès du Ministère des Affaires sociales pour obtenir des fonds pour la mise sur pied de la Fédération. \$15,000.00 lui furent octroyés en novembre.

Le 15 janvier 1977, la F.Q.A.P. tint une assemblée générale au cours de laquelle les règlements internes furent adoptés et les directeurs élus.

Pour l'année fiscale 1977-78, le Ministère des Affaires sociales accordait à la Fédération québécoise anti-pauvreté un budget global de \$45,000.00 pour poursuivre l'organisation amorcée de décembre 1976 à mars 1977.

GOALS

The aim of the Fédération québécoise anti-pauvreté is to eliminate poverty. To do so it has set for the following objectives in its charter:

1. Bring together associations of low-income groups faced with social problems.
2. Provide a vehicle for exchange of information among these groups.
3. Help to publicize information about low-income groups with social problems.
4. Promote the creation of associations for people on low incomes with social problems, in the regions where these people are located.
5. Bring to light and focus the public's attention on the problems of people in Quebec, living on low incomes and faced with social problems, in line with policies to be established by members.
6. Defend the interests of people on low incomes who are faced with social problems.
7. Do everything that is required or advisable to implement the corporation's objectives and exercise its authority.

The Fédération québécoise anti-pauvreté sees itself basically as a vehicle for pressuring the authorities and for informing the public, and it is for this reason that it intends to support its member groups in their various battles and it is also why it will do everything in its power to improve the living conditions of the poor, people on low incomes and those who are generally destitute.

STRUCTURE AND OPERATIONS

The Province of Quebec has been divided into fourteen geographical regions, plus one ethnic region: Métis and non-status Indians, reached through the Alliance Laurentienne des Métis et des Indiens sans statut.

The regional organizations consist of several individuals and/or local associations brought together under regional associations. All members and/or groups are variously involved in working with the poor and the destitute. The organizations are autonomous, set their own priorities and have their own internal regulations.

Only two regions are still in the planning stage: Montreal and Quebec City. Obviously, the work to be done in these major cities is not as urgent, since there are already many groups involved in this type of work, and also because more remote areas required immediate assistance.

The objective of the regional organizations is therefore to identify the priorities of the poor in their territory, while meetings are held to establish procedures and co-ordinate the work. At the annual meeting, members designate the administrators of the regional organization and also the organization's representatives in the Fédération québécoise anti-pauvreté.

BUTS

La Fédération québécoise anti-pauvreté vise à éliminer la pauvreté. Pour ce faire voici les objectifs inscrits dans sa charte:

1. Regrouper les associations composées de personnes à faible revenu et aux prises avec des problèmes sociaux.
2. Echanger l'information entre groupes composés de personnes à faible revenu et aux prises avec des problèmes sociaux.
3. Favoriser la diffusion de l'information concernant les groupes composés de personnes à faible revenu et aux prises avec des problèmes sociaux.
4. Encourager la création de groupes composés de personnes à faible revenu et aux prises avec des problèmes sociaux, dans les régions où ces personnes à faible revenu et aux prises avec des problèmes sociaux habitent.
5. Révéler et dénoncer les problèmes des personnes à faible revenu et aux prises avec des problèmes sociaux au Québec, autour de politiques établies par les membres.
6. Défendre les personnes à faible revenu et aux prises avec des problèmes sociaux.
7. Faire tout ce qui est nécessaire, accessoire ou favorable à la réalisation des objectifs et à l'exercice des pouvoirs de la corporation.

La Fédération québécoise anti-pauvreté se veut surtout un organisme de pression et d'information, et c'est pourquoi elle appuiera les diverses luttes de ses groupes membres, de même qu'elle travaillera elle-même d'arrache pied à améliorer les conditions de vie des pauvres, des bas salariés et des plus démunis en général.

STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT

La province de Québec a été divisée en quatorze régions géographiques auxquelles fut ajoutée une «région ethnique»: les Métis et les Indiens sans statut rejoins par le biais de l'Alliance Laurentienne des Métis et des Indiens sans statut.

Ces régionales sont formées de plusieurs personnes et/ou associations locales regroupées en associations régionales. Toutes sont constituées de gens et/ou de groupes œuvrant de diverses manières auprès des pauvres et des gens démunis. Elles sont autonomes et définissent elles-mêmes leurs priorités et leurs règlements internes.

Deux régions seulement sont encore au stade de l'ébauche; il s'agit de Montréal et Québec. Il est apparu évident que le travail à effectuer dans ces grandes villes était moins urgent du fait qu'elles comptent déjà de nombreux regroupements qui luttent pour l'amélioration des conditions de vie des gens défavorisés et que les régions plus éloignées nécessitaient une aide immédiate.

Ces régionales ont donc pour objet de définir les priorités des pauvres de leur territoire et des réunions se tiennent pour établir les modalités de travail et coordonner ces actions. Une assemblée annuelle désigne les administrateurs de la régionale et désigne aussi ses représentants auprès de la Fédération québécoise anti-pauvreté.

Two delegates from each regional organization will take part in the FQAP annual general meeting, when objectives for the coming year will be identified and elections will be held. The Federation's organization chart gives additional information on the election of members of the Executive Committee and designation of FQAP delegates to the National Anti-Pov-erty Organization, to which the Federation belongs.

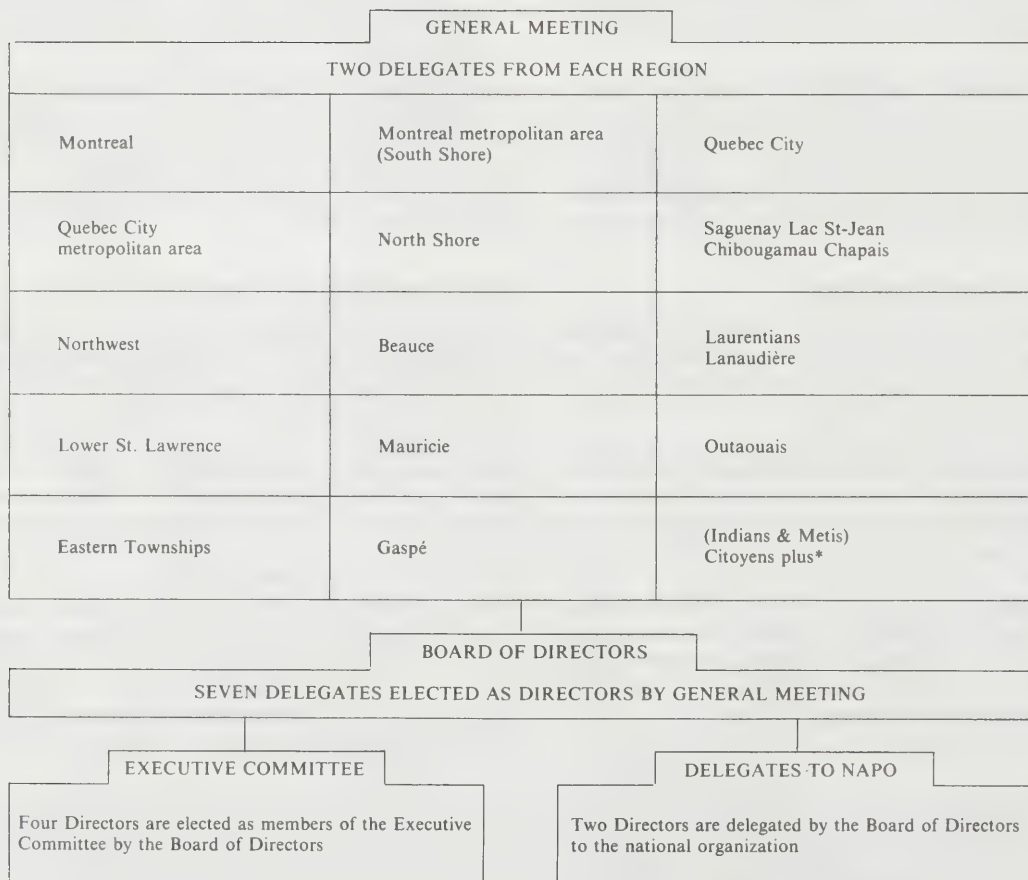
After recent amendments to the membership principle, now all members may become full members of the regional organization, the provincial organization and the national organization, on an individual basis.

Ce sont ces deux délégués de chaque régionale qui participeront à l'assemblée générale annuelle de la F.Q.A.P. au cours de laquelle les objectifs de l'année seront définis et les élections seront tenues. L'organigramme de la Fédération fournit les détails supplémentaires quant à l'élection des membres de l'exécutif et à la désignation des délégués de la F.Q.A.P. auprès de l'Organisation nationale anti-pauvreté dont fait partie la Fédération.

Depuis quelque temps des amendements ont été apportés au principe du membership et tous peuvent maintenant devenir membres bénéficiaires de l'organisation régionale, de l'organisation provinciale et de l'organisation nationale à titre individuel.

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE ANTI-PAUVRETÉ

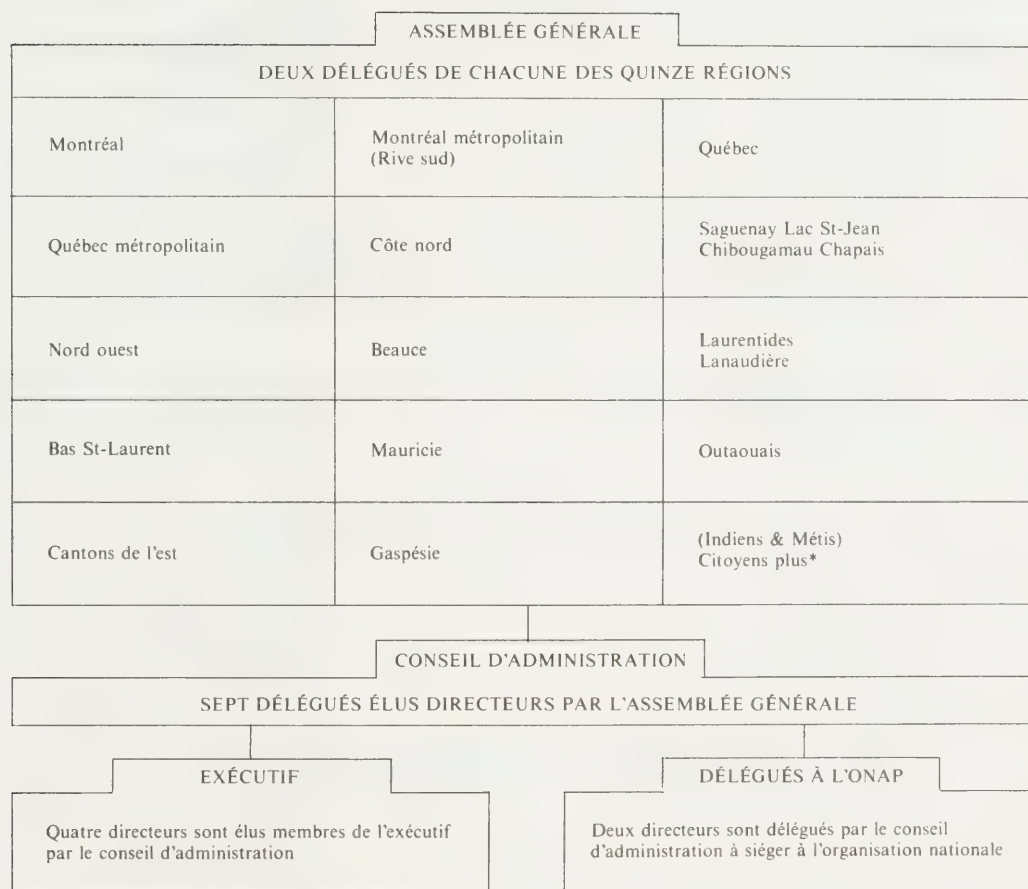
ORGANIZATION CHART



*Regional organization for Indians and Non-Status Indians and Metis throughout the province.

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE ANTI-PAUVRETÉ

ORGANIGRAMME



*Régionale regroupant les Indiens et les Indiens et Métis sans statut dispersés à travers la province.

The following is a list for 1979-80 of representatives of the regional organizations of the Fédération québécoise anti-pauvreté and some of their resources-persons. This is followed by a list of the member of the FQAP Board of Directors who were elected at the last annual general meeting of the Federation held at Duchesnay from April 10 to 12, 1979.

Voici donc pour l'année financière 1979-1980 les représentants des régionales de la Fédération québécoise anti-pauvreté et quelques-unes de leurs personnes ressources. Suivra la liste des membres du conseil d'administration de la F.Q.A.P. qui ont été élus lors de la dernière assemblée générale annuelle de la Fédération tenue à Duchesnay du 10 au 12 avril 1979.

REGIONS	ORGANIZATIONS	REPRESENTATIVES
LOWER ST. LAWRENCE	Organisation anti-pauvreté du Bas du Fleuve inc.	Emilio Soucy, St-Narcisse de Rimouski, Rimouski, P.Q., G0K 1S0 1-418-735-5383 Laurette Côté, 81 Prévost, Rivière du Loup, P.Q., G5R 2S7 1-418-862-6280 Anna Sirois, Esprit Saint, P.Q., 1-418-779-2890 Florence Lemay, Auclair, Témiscouata, P.Q., 1-418-899-2481
OUTAOUAIS	Groupe anti-pauvreté de l'Outaouais inc.	Anita Dupuis, R.R. #1, Thurso, P.Q., J0X 2S5 1-819-986-7547
LAURENTIENS- LANAUDIERE	Organisation anti-pauvreté Lanaudière inc.	Denise Paquin, 1880 Rivière Bayonne nord, Berthier, P.Q., J0K 1A0 1-514-836-3239
CITOYEN PLUS	Alliance Laurentienne des Métis et Indiens sans statut inc.	Michelle Sarrazin, 95 St-Jean-Baptiste, Oka, P.Q., J0K 1E0 1-514-479-6234 Jacques Sarrazin, 43 St-Jean-Baptiste, Oka, P.Q., J0N 1E0 1-514-479-8520
NORTHWEST	Comité de citoyens à faible revenu du Nord ouest inc.	Rose Larouche, Arntfield, P.Q., J0Z 1B0 Desneignes Lacroix, 822 Iberville est, Rouyn, P.Q., J9X 3M8 1-819-764-4558 Faby Duquette, 435 Duffault, app. 5, Rouyn, P.Q., J8X 4E3 1-819-764-5698
MAURICIE	Organisation anti-pauvreté de la Mauricie inc.	Robert Girard, 4351 rang St-Joseph, Ste-Perpétue, Co. Nicolet, P.Q., J0C 1R0 1-819-393-2657 Sylvio Provencher, 9, St-Augustin, Victoriaville, P.Q., G6P 3K5 1-819-752-2587

RÉGIONS**ORGANISMES****REPRÉSENTANTS****BAS ST-LAURENT**

Organisation anti-pauvreté du Bas du
Fleuve inc.

Emilio Soucy,
St-Narcisse de Rimouski,
Rimouski, P.Q.,
G0K 1S0 1-418-735-5383

Laurette Côté,
81 Prévost,
Rivière du Loup, P.Q.,
G5R 2S7 1-418-862-6280

Anna Sirois,
Esprit Saint, P.Q.,
1-418-779-2890

Florence Lemay,
Auclair,
Témiscouata, P.Q.,
1-418-899-2481

OUTAOUAIS

Groupe anti-pauvreté de
l'Outaouais inc.

Anita Dupuis,
R.R. #1,
Thurso, P.Q.,
J0X 2S5 1-819-986-7547

**LAURENTIDES-
LANAUDIÈRE**

Organisation anti-pauvreté
Lanaudière inc.

Denise Paquin,
1880 Rivière Bayonne nord,
Berthier, P.Q.,
J0K 1A0 1-514-836-3239

CITOYEN PLUS

Alliance Laurentienne des Métis
et Indiens sans statut inc.

Michelle Sarrazin,
95 St-Jean-Baptiste,
Oka, P.Q.,
J0K 1E0 1-514-479-6234

Jacques Sarrazin,
43 St-Jean-Baptiste,
Oka, P.Q.,
J0N 1E0 1-514-479-8520

NORD OUEST

Comité de citoyens à faible revenu
du Nord ouest inc.

Rose Larouche,
Arntfield, P.Q.,
J0Z 1B0

Desneignes Lacroix,
822 Iberville est,
Rouyn, P.Q.,
J9X 3M8 1-819-764-4558

Faby Duquette,
435 Duffault, app. 5,
Rouyn, P.Q.,
J8X 4E3 1-819-764-5698

MAURICIE

Organisation anti-pauvreté de la
Mauricie inc.

Robert Girard,
4351 rang St-Joseph,
Ste-Perpétue,
Co. Nicolet, P.Q.,
J0C 1R0 1-819-393-2657

Sylvio Provencher,
9, St-Augustin,
Victoriaville, P.Q.,
G6P 3K5 1-819-752-2587

REGIONS	ORGANIZATIONS	REPRESENTATIVES
		<p>Léonce Descheneaux, 767, 115^e avenue, Drummondville Sud, P.Q., J2B 4H9 1-819-472-6778</p> <p>Rita Letendre, 470-11, St-Maurice, Drummondville, P.Q. J2B 2B9</p>
EASTERN TOWNSHIPS	Organisation anti-pauvreté de l'Estrie inc.	<p>Véronique Doutreloux, Waterville, P.Q., J0B 3H0 1-819-837-2869</p> <p>Robert Tremblay, Chemin Richmond, Acton Vale, P.Q., J0H 1A0 1-514-546-7691</p> <p>Marc Tremblay, 948 St-Louis, Sherbrooke, P.Q., J1H 4N5 1-819-562-7222</p>
GASPÉ	Organisation anti-pauvreté de la Gaspésie Inc.	<p>Philias Poirier, St-Alexis de Matapédia, Co. Bonaventure, P.Q., G0J 2E0 1-418-299-2435</p> <p>Colombe Fournier, C.P. 34, Val-Brillant, P.Q., G0J 3L0 1-418-742-3352</p>
METROPOLITAN QUEBEC CITY	Organisation anti-pauvreté Québec métropolitain inc.	<p>Sonya Bélanger, 4750 Place d'Argenteuil, Charlesbourg, P.Q., G1H 2N6 1-418-627-2585</p>
BEAUCE	Organisation anti-pauvreté de la Chaudière inc.	<p>Rita Poulin, 661, 1^{re} avenue B, Beauceville est, P.Q., G0S 1A0</p> <p>André Lessard, 147, 24^e rue, St-Georges ouest, P.Q., G0S 1A0 1-418-228-7713</p>
NORTH SHORE	Organisation régionale anti-pauvreté de la Côte nord inc.	<p>Fernande Bernatchez, 886 Delanoé, Hauterive, P.Q., G5C 2T5 1-418-589-7604</p> <p>Walter Smith, 99 Radisson, Sept Îles, P.Q., G4R 4M1 1-418-962-4025</p> <p>Edith Tremblay, 905 Pouliot, Hauterive, P.Q., G5C 2T4 1-418-589-7113</p>

RÉGIONS	ORGANISMES	REPRÉSENTANTS
		Léonce Descheneaux, 767, 115 ^e avenue, Drummondville Sud, P.Q., J2B 4H9 1-819-472-6778
		Rita Letendre, 470-11, St-Maurice, Drummondville, P.Q. J2B 2B9
ESTRIE	Organisation anti-pauvreté de l'Estrie inc.	Véronique Doutreloux, Waterville, P.Q., J0B 3H0 1-819-837-2869
		Robert Tremblay, Chemin Richmond, Acton Vale, P.Q., J0H 1A0 1-514-546-7691
		Marc Tremblay, 948 St-Louis, Sherbrooke, P.Q., J1H 4N5 1-819-562-7222
GASPÉSIE	Organisation anti-pauvreté de la Gaspésie Inc.	Philius Poirier, St-Alexis de Matapédia, Co. Bonaventure, P.Q., G0J 2E0 1-418-299-2435
		Colombe Fournier, C.P. 34, Val-Brillant, P.Q., G0J 3L0 1-418-742-3352
QUÉBEC MÉTRO	Organisation anti-pauvreté Québec métropolitain inc.	Sonya Bélanger, 4750 Place d'Argenteuil, Charlesbourg, P.Q., G1H 2N6 1-418-627-2585
BEAUCE	Organisation anti-pauvreté de la Chaudière inc.	Rita Poulin, 661, 1 ^{re} avenue B, Beauceville est, P.Q., G0S 1A0
		André Lessard, 147, 24 ^e rue, St-Georges ouest, P.Q., G0S 1A0 1-418-228-7713
CÔTE NORD	Organisation régionale anti-pauvreté de la Côte nord inc.	Fernande Bernatchez, 886 Delanoé, Hauterive, P.Q., G5C 2T5 1-418-589-7604
		Walter Smith, 99 Radisson, Sept Îles, P.Q., G4R 4M1 1-418-962-4025
		Edith Tremblay, 905 Pouliot, Hauterive, P.Q., G5C 2T4 1-418-589-7113

REGIONS	ORGANIZATIONS	REPRESENTATIVES
MONTREAL	Association montréalaise des défavorisés inc.	Winnie Pearson, 3303 Notre-Dame, app. 102, Chomedey, Laval, P.Q., H7V 3R8 1-514-688-5055 Marcel Bazinet, 8430, 25 ^e avenue, app. 6, Ville St-Michel, Mtl., P.Q., H1Z 4A8 1-514-376-6541
QUEBEC CITY	Organisation anti-pauvreté de Québec inc.	Raymonde Bélanger, 1305 Villebon, Québec, P.Q., G1J 3Y6 1-418-627-2585
METROPOLITAN MONTREAL	Association des défavorisés du Montréal métropolitain inc.	Eddy Bernicky, 1215 Quinn, Longueuil, P.Q., J4J 3H9 1-514-679-4192 Gilles Tremblay, Longueuil, P.Q., J4J 4X4 1-514-670-9196 Lucienne Defoy, 1843 Marmier, Longueuil, P.Q., J4K 4T3 Jean-Guy Boileau, 1217 Quinn, Muriel Duggan, 1215 Quinn, Longueuil, P.Q., J4J 3H9
SAGUENAY LAC ST-JEAN	Comité régional anti-pauvreté Lac St-Jean, Chibougamau, Chapais inc.	Michèle Robitaille, Alma, P.Q., 1-418-668-4330

FQAP BOARD OF DIRECTORS, 1979-80

PRESIDENT:	*Robert Tremblay, C.P. 1150, Acton Vale, P.Q. J0H 1A0 1-514-546-7691
VICE-PRESIDENT:	*Philius Poirier, R.R. #1, St-Alexis de Matapédia, Co. Bonaventure, P.Q. G0J 2E0 1-418-299-2435
TREASURER:	*Léonce Descheneaux, 767, 115 ^e avenue, Drummondville-Sud, P.Q. J2B 4H9 1-819-477-5754
DIRECTOR:	Michèle Sarrazin, 95 St-Jean-Baptiste, Oka, P.Q., J0N 1E0 1-514-479-6234
DIRECTOR:	Gilles Tremblay, 470 Charlevoix, app. 4, Longueuil, P.Q. J4J 4X4 1-514-670-9196
DIRECTOR:	Emilio Soucy, St-Narcisse de Rimouski, P.Q. G0K 1S0 1-418-735-5383
SECRETARY:	*Jacques Sarrazin, 43 Ste-Thérèse, Oka, P.Q. J0N 1E0 1-514-479-8520

*The asterisks indicate members of the Executive Committee.

RÉGIONS	ORGANISMES	REPRÉSENTANTS
MONTRÉAL	Association montréalaise des défavorisés inc.	Winnie Pearson, 3303 Notre-Dame, app. 102, Chomedey, Laval, P.Q., H7V 3R8 1-514-688-5055 Marcel Bazinet, 8430, 25 ^e avenue, app. 6, Ville St-Michel, Mtl., P.Q., H1Z 4A8 1-514-376-6541
QUÉBEC	Organisation anti-pauvreté de Québec inc.	Raymonde Bélanger, 1305 Villebon, Québec, P.Q., G1J 3Y6 1-418-627-2585
MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN	Association des défavorisés du Montréal métropolitain inc.	Eddy Bernicky, 1215 Quinn, Longueuil, P.Q., J4J 3H9 1-514-679-4192 Gilles Tremblay, Longueuil, P.Q., J4J 4X4 1-514-670-9196 Lucienne Defoy, 1843 Marmier, Longueuil, P.Q., J4K 4T3 Jean-Guy Boileau, 1217 Quinn, Muriel Duggan, 1215 Quinn, Longueuil, P.Q., J4J 3H9
SAGUENAY LAC ST-JEAN	Comité régional anti-pauvreté Lac St-Jean, Chibougamau, Chapais inc.	Michèle Robitaille, Alma, P.Q., 1-418-668-4330

CONSEIL D'ADMINISTRATION 1979-80 DE LA F.Q.A.P.

PRÉSIDENT:	*Robert Tremblay, C.P. 1150, Acton Vale, P.Q. J0H 1A0 1-514-546-7691
VICE-PRÉSIDENT:	*Philias Poirier, R.R. #1, St-Alexis de Matapédia, Co. Bonaventure, P.Q. G0J 2E0 1-418-299-2435
TRÉSORIER:	*Léonce Descheneaux, 767, 115 ^e avenue, Drummondville-Sud, P.Q. J2B 4H9 1-819-477-5754
DIRECTEUR:	Michèle Sarrazin, 95 St-Jean-Baptiste, Oka, P.Q., J0N 1E0 1-514-479-6234
DIRECTEUR:	Gilles Tremblay, 470 Charlevoix, app. 4, Longueuil, P.Q. J4J 4X4 1-514-670-9196
DIRECTEUR:	Emilio Soucy, St-Narcisse de Rimouski, P.Q. G0K 1S0 1-418-735-5383
SECRÉTAIRE:	*Jacques Sarrazin, 43 Ste-Thérèse, Oka, P.Q. J0N 1E0 1-514-479-8520

*Les astérisques désignent les membres de l'exécutif.

All of the above are well aware of the problems caused by poverty, and most have been, or still are, welfare recipients.

The Fédération québécoise anti-pauvreté is planning to set up an office in each region in order to help regional organizations become more firmly established and to develop solutions that are adapted to the problems of the regions concerned, on the basis of available resources which will differ depending on the environment.

This objective has not yet been implemented because of budgetary constraints, but the Federation is confident that the importance of this step will be recognized by the Department of Social Affairs and that it will then be possible to obtain funds for its implementation.

Until then, and even more so when the offices are established, volunteer work will be necessary and will be the Federation's main resource, since it only has two permanent employees to cover the entire province.

SHORT-TERM OBJECTIVES

To realize its objectives, the Fédération québécoise anti-pauvreté must provide practical solutions to problems facing the destitute in our province.

Meetings with the regional organizations and decisions made in general meetings provide guidelines for the work of the FQAP.

The Federation has identified short-term and long-term objectives. When it was first established, the Federation had to set up an organization and establish effective operational structures, a task it has almost completed.

One of the problems the poor find most distressing was brought to light by the Federation, and after a great deal of work by the FQAP and with the co-operation of various welfare services, is now gradually being solved with the result that communications have improved and welfare services have become less impersonal.

Frequent meetings with regional welfare administration have led to tangible results and a different attitude, eliminating the humiliation suffered by a number of poor people. Better communication has developed a more considerable attitude and helped welfare services to function more effectively.

Fruitful contacts have also been established between the *Fédération québécoise anti-pauvreté* and Unemployment Insurance offices, as well as with provincial and federal employment centres, social services centres, local community services centres, legal aid services, the Workmen's Compensation Board and consumer protection services.

In some cases, consultation mechanisms are already operating well, in other cases, an approach is being developed and ties are slowly being established.

The Federation is particularly anxious to improve the situation of Quebec veterans by concentrating its efforts on denouncing the sad fate which awaits them; it has helped greatly to make governments recognize this state of affairs,

Toutes les personnes mentionnées précédemment connaissent intimement les problèmes reliés à la pauvreté et la majorité d'entre eux furent ou sont encore des bénéficiaires de l'aide sociale.

La Fédération québécoise anti-pauvreté prévoit la mise sur pied, dans chaque région, d'une permanence qui permettra l'approfondissement des organisations régionales et l'élaboration de solutions spécifiques aux problèmes des régions concernées en fonction des ressources évidemment différentes selon les milieux.

Seules les contraintes budgétaires ont empêché à date la réalisation de cet objectif mais la Fédération demeure confiante que cette étape sera reconnue comme prioritaire par le Ministère des Affaires sociales et qu'il sera possible d'obtenir des fonds pour la mettre en œuvre.

D'ici là, et même encore plus à ce moment-là, le bénévolat demeure indispensable et l'outil privilégié du fonctionnement de la Fédération qui ne compte, en tout et pour tout, pour couvrir la province, que deux employés permanents.

OBJECTIFS À COURT TERME

Pour réaliser ses buts, la Fédération québécoise anti-pauvreté doit donc mettre de l'avant des solutions pratiques aux problèmes des gens les plus démunis de la société québécoise.

Des rencontres avec les régionales et des décisions prises en assemblée générale fournissent une orientation aux actions de la F.Q.A.P.

C'est ainsi qu'elle s'est fixée des objectifs à court terme et à long terme. La Fédération devait, à ses débuts, s'organiser et mettre sur pied des structures efficaces de fonctionnement; ce qu'elle a presque complété à date.

Un des problèmes les plus douloureux pour les pauvres relevé par la Fédération et auquel elle a travaillé depuis ses débuts se résorbe actuellement grâce aux efforts répétés de la F.Q.A.P. et à la collaboration des divers services de l'aide sociale pour que s'améliorent les communications et pour humaniser ces services.

De nombreuses rencontres avec les administrations régionales de l'aide sociale ont fourni des résultats tangibles et des prises de position éliminant certaines brimades dont étaient victimes nombre de pauvres. L'amélioration des communications a favorisé une approche plus digne et un fonctionnement plus effectif de ces services.

Des contacts fructueux ont aussi été établis entre la Fédération québécoise anti-pauvreté et les bureaux d'assurance-chômage de même qu'avec les centres de main-d'œuvre provinciaux et fédéraux, des centres de services sociaux, des centres locaux de services communautaires, des services d'aide juridique, la Commission des accidents de travail et les services de protection du consommateur.

Dans certains cas des mécanismes de consultation sont déjà bien établis, dans d'autres une approche se dessine et des liens se nouent.

La Fédération tente particulièrement de normaliser la situation des anciens combattants québécois en concentrant ses efforts à dénoncer le triste sort réservé ici aux vétérans; elle a contribué à la reconnaissance par les gouvernements de cet

just as it has played a part in helping to establish a Quebec veterans association. Many veterans currently receiving welfare will soon be able to benefit from larger federal pensions.

The Federation has also shown a great deal of concern for other less fortunate people: the handicapped. It has already offered its services to the *Office des personnes handicapées* to act as a promotional organization under section 1(f) of Bill 9. This is the first time a bill has provided for the participation of local organizations with respect to enforcement mechanisms.

The *Fédération québécoise anti-pauvreté* also encourages innovative projects. In this connection, it is currently analyzing information on community job employment co-operatives and on operational structures to apply to such co-operatives. These jobs will give disadvantaged Quebecers the chance to develop their potential while contributing to the betterment of our economic situation.

In order to reinforce various other groups' efforts to defeat poverty, the Federation has taken it upon itself to act as a co-ordinator and to serve as a means of communication to disseminate every possible piece of information which might help the poor. It expects to begin publishing a news bulletin soon which will be distributed free to its members.

This news bulletin will consolidate the ties between disadvantaged groups and promote more frequent and extensive contact between regional authorities and all groups and/or poor members of society who wish to improve their standard of living in any way whatsoever. To better serve the common cause and make it possible for solutions to be found to the problems which affect the poor, it is important that communication be as effective as possible.

Another aspect of the work carried out by the *Fédération québécoise anti-pauvreté* concerns the promotion of housing laws which so many people could benefit from and which, unfortunately, are often destined to be dead letters. In the near future, the Federation expects to act as a distributor of information on various aspects of the programs available in this area and to advertise such information to those it serves.

The Federation also sees itself as a lobby group. In its role as such, it has submitted briefs and twice appeared at hearings of the *Régie des communications* regarding *Québec Téléphone* and Bell Canada. It made overtures to the Minister of Social Affairs to denounce the ills of the tax credit policy, and came down in favour of the immediate abolition of the guideline concerning young people under thirty who are able to work and who receive a monthly welfare payment of only \$100.

The Federation also participated in an open line talk show on the theme of poverty broadcast on the CBC French network and has on occasion been interviewed for National News broadcasts.

Another area in which the Federation is active is in the struggle against alcoholism. It recognizes that many poor people drink because they are poor, and are poor because they

état de fait, de même qu'elle a contribué à la mise sur pied d'une association québécoise d'anciens combattants. Nombre d'anciens combattants prestataires d'aide sociale se verront éventuellement bénéficiaires de pensions fédérales plus importantes.

La Fédération s'est souciee d'autres gens démunis: les handicapés. Elle a déjà offert ses services à l'Office des personnes handicapées pour agir comme organisme de promotion conformément au paragraphe f) de l'article 1 de la Loi numéro 9. C'est la première fois qu'un texte de loi prévoit la participation des organismes du milieu dans un des mécanismes d'application d'une loi.

La Fédération québécoise anti-pauvreté favorise aussi la mise sur pied de projets novateurs. Ainsi analyse-t-elle présentement des informations sur les coopératives de création d'emplois communautaires de même que les structures de fonctionnement à leur appliquer. Ces emplois permettront aux québécois moins favorisés de se valoriser en contribuant à l'amélioration de notre situation économique.

Face à toutes les luttes organisées par divers groupes pour vaincre la pauvreté, la Fédération s'est donnée comme charge d'agir comme coordonateur et elle entend aussi servir de moyen de communication pour diffuser toutes les informations possibles pouvant venir en aide aux pauvres. Elle prévoit pour bientôt la publication d'un bulletin d'information qui sera distribué gratuitement à tous ses membres.

Ce bulletin reserrera les liens entre les moins favorisés et il favorisera des contacts plus poussés entre les instances régionales et tous les groupes et/ou les pauvres qui tentent d'améliorer, de quelque manière que ce soit, leur niveau de vie. Pour mieux contribuer à l'effort commun et pour permettre la découverte de solutions aux problèmes qui touchent les pauvres il importe que les communications soient à leur meilleur.

Un autre aspect du travail de la Fédération québécoise anti-pauvreté porte sur la promotion des lois sur l'habitation dont tellement de personnes pourraient se prévaloir et qui restent malheureusement, dans bien des cas, lettres mortes. La Fédération prévoit agir prochainement comme un mécanisme de diffusion des différents aspects et programmes disponibles dans ce domaine et en faire la publicité auprès de tous ceux qu'elle dessert.

La F.Q.A.P. se veut aussi un organisme de pression. Pour ce faire elle a présenté des mémoires et comparu aux audiences de la régie des communications à deux reprises concernant Québec Téléphone et Bell Canada. Elle est intervenue auprès du Ministre des Affaires sociales pour dénoncer les méfaits de la politique du crédit d'impôt et elle s'est prononcé en faveur de l'abolition immédiate de la directive concernant les jeunes de moins de trente ans aptes au travail et qui ne reçoivent mensuellement de l'aide sociale que cent dollars.

La Fédération a aussi participé à une ligne ouverte sur le thème «Dialogue sur la Pauvreté» à Radio Canada et à quelques occasions à des entrevues lors des nouvelles nationales.

Un autre domaine où la F.Q.A.P. se montre active c'est la lutte contre l'alcoolisme. Elle reconnaît que nombreux sont ceux qui ont recours à l'alcool parce qu'ils sont pauvres et

drink. Accordingly, it distributes information while at the same time taking steps towards prevention, and this whole process is reinforced by the presence of several associations of rehabilitated alcoholics within its regional committees.

All the efforts of the *Fédération québécoise anti-pauvreté* whose situation is quite desperate. Misery and material and psychological poverty are perpetuated from generation to generation not because the country is poor, but because wealth is poorly distributed.

LONG TERM OBJECTIVES

In Quebec, fourty per cent of the population lives below the poverty line, and many of these people are senior citizens whose situation is quite desperate. Misery and material and psychological poverty are perpetuated from generation to generation not because the country is poor, but because wealth is poorly distributed.

This state of affairs is the result of aid policies introduced by our governments which will only be improved with the development of coherent legislation designed to eradicate poverty by attacking this problem at its very roots.

It is with a view to contributing actively to this most important aspect of our collective destiny that the *Fédération québécoise anti-pauvreté* has developed a number of long-term objectives which are listed on the following pages. However, the Federation itself remains convinced that it is only through consultation with the victims of poverty that governments will be able to take the necessary steps to rid our society of this terrible scourge.

An overall policy to eliminate poverty involves the following measures:

1—The establishment of an adequate guaranteed and universal income.

2—The revision of the tax system in order that the burden of social measures be assumed by those whose income is above average and that rates of taxation be significantly increased in cases where personal income is very high. The purpose of implementing a universal wealth sharing system is to reduce the gap between those who are too poor and those who are too rich.

3—The establishment of laws governing the distribution and pricing of basic foods and essential goods in order that any increase in the income of the poor not be skimmed off in profits which go directly into the pockets of business and industry.

4—The adoption of a law guaranteeing housing to all Quebecers and governing accessibility and pricing in this area.

5—Government financing, similar to that provided to private enterprise, of community employment co-operatives working towards conserving energy and protecting the environment. The development of individual potential through employment may be more profitable from a human and social point of view than a competitive economy where only profit is taken into consideration.

None of the above mentioned points, applied alone, can be considered to be an effective means of correcting the current situation. All these measures are only valid if they are imple-

qu'ils sont pauvres à cause de l'alcool. Elle diffuse donc de l'information en même temps qu'elle fait de la prévention, le tout renforcé par la présence de plusieurs associations d'alcooliques réhabilités au sein de ses régionales.

Tous les efforts de la Fédération québécoise anti-pauvreté tentent de toutes les manières possibles de combattre le fléau de la pauvreté et d'améliorer les conditions de vie des gens les plus démunis.

OBJECTIFS À LONG TERME

Au Québec, 40 p. 100 de la population vit au dessous du seuil de la pauvreté, dont nombre de vieillards pour qui la situation est dramatique. La misère, la pauvreté matérielle et psychologique se perpétuent de génération en génération non parce que le pays est pauvre, mais parce que les richesses sont mal réparties.

Cet état de fait est la conséquence de politiques de premier secours mises de l'avant par nos gouvernements et ne pourra se modifier que grâce à l'élaboration de législations cohérentes visant à combattre les racines mêmes de la pauvreté.

C'est dans le but de contribuer activement à cet aspect impérieux de notre devenir collectif que la Fédération québécoise anti-pauvreté a élaboré nombre d'objectifs à long terme. Elle les énumère ici, mais elle demeure persuadée que ce n'est que par des consultations avec les victimes de la pauvreté que les gouvernements pourront prendre les mesures requises pour faire disparaître ce fléau de notre société.

Une politique globale d'élimination de la pauvreté implique les mesures suivantes:

1—L'établissement d'un revenu adéquat garanti et universel.

2—La revision du système d'impôt afin que le poids des mesures sociales soit assumé par ceux dont les revenus sont au-dessus du revenu moyen et que les taux d'imposition soient très supérieurs dans les cas où les revenus sont excessifs. L'application d'un régime universel de partage des richesses a pour but de réduire l'écart entre les trop pauvres et les trop riches.

3—L'établissement de lois régissant la distribution et les prix des aliments de base et des biens essentiels pour ne pas que la hausse des revenus des pauvres aille en profits dans les goussets des commerces et des industries.

4—L'établissement d'une loi garantissant des logements à tous les québécois et en régissant l'accessibilité et le prix.

5—Le financement par le gouvernement, au même titre qu'il subventionne l'entreprise privée, de coopératives d'emplois communautaires axées sur la conservation de l'énergie et la protection de l'environnement. La revalorisation de l'individu par le travail peut être plus rentable humainement et socialement qu'une économie concurrentielle où seul le profit est considéré.

Aucun des points mentionnés ci-haut ne constitue à lui seul un correctif efficace à la situation actuelle. Toutes ces mesures ne sont valables que si elles sont appliquées ensemble. C'est

mented together. That is why the *Fédération québécoise anti-pauvreté* continues to denounce the present state of affairs and to demand the adoption of firmer and more effective laws as soon as possible.

FINANCING

As we saw in the section on its background, at its inception, the *Fédération québécoise anti-pauvreté* received grants to finance its organization and the establishment of an infrastructure.

In the 1978-79 fiscal year, the social Affairs Department provided the Federation with a \$45,000 grant to allow it to pursue its activities and achieve its objectives. In addition to this sum, it received a \$7,300 grant from the Secretary of State as well as an additional \$3,750 from the Department of Communications for the preparation of a brief on increased *Québec Téléphone* rates to be presented to the *Régie des Communications*.

For the 1979-80 fiscal year, the Federation has so far obtained funds totalling \$50,000 from the Department of Social Affairs.

It goes without saying that these amounts are quite inadequate in the case of an organization working with groups scattered all across Quebec. Communication, travelling, the expenses of general and regional assemblies and salaries soon devour these funds, not to mention the fact that each region has an urgent need for a permanent office.

CONCLUSION

The *Fédération québécoise anti-pauvreté* also hopes to bring Quebecers to do some serious thinking on poverty and to make them realize their moral responsibility with respect to this problem which is, in fact, one common to all Canadians. The text which follows may serve to set this thinking process in motion.

"Poverty is the great social issue of our time. Unless we act now, nationally, in a new and purposeful way, five million Canadians will continue to find life a bleak, bitter, and never-ending struggle for survival. The poor do not choose poverty. It is at once their affliction and our national shame. Unlike the poor of earlier days, they know how poor they are, and so they face the future with little hope and mounting anger. The children of the poor (and there are many) are the most helpless victims of all, and find even less hope in a society whose social-welfare system from the very beginning destroys their dreams of a better life. The grim fact is that one Canadian in four lacks sufficient income to maintain a basic standard of living."¹

pourquoi la *Fédération québécoise anti-pauvreté* continue à dénoncer la situation et à revendiquer que des lois fermes et efficaces soient adoptées dans les plus brefs délais.

FINANCEMENT

Comme nous l'avons vu dans l'historique la *Fédération québécoise anti-pauvreté* a tout d'abord bénéficié de subventions destinées à sa structure et son organisation.

Pour l'année financière 1978-1979 le Ministère des Affaires sociales accordait à la F.Q.A.P. un montant de \$45,000.00 destiné à poursuivre ses activités et à réaliser ses objectifs. À cette somme s'est ajouté un octroi du Secrétariat d'État de l'ordre de \$7,300.00 tandis que le Ministère des Communications accordait \$3,750.00 pour la préparation du mémoire présenté à la Régie des Communications et concernant les hausses de tarif de *Québec Téléphone*.

En ce qui concerne le terme 1979-1980 la *Fédération québécoise anti-pauvreté* a obtenu, à date, du Ministère des Affaires sociales la somme de \$50,000.00

Il va sans dire que ces montants sont fort peu importants quand on travaille avec des groupes disséminés à la grandeur du Québec. Les communications, les déplacements, les frais des assemblées générales et régionales et les salaires ont rapidement raison de ces sommes, sans compter que chaque région a un besoin urgent d'une permanence.

CONCLUSION

La *Fédération québécoise anti-pauvreté* espère aussi susciter une réflexion globale sur la pauvreté et faire découvrir à chacun des Québécois sa responsabilité morale face à ce problème qui est d'ailleurs un fléau commun à tous les Canadiens. Le texte qui suit peut servir d'amorce à cette réflexion.

«La pauvreté est le grand problème de notre société. Seule une action prompte et diligente à l'échelle nationale pourrait faire de la vie de cinq millions de Canadiens autre chose qu'une lutte décourageante, acharnée et interminable pour la survivance. Les pauvres n'ont pas choisi de vivre dans la misère. La pauvreté est une affliction pour eux et une honte pour notre nation entière. A la différence des pauvres d'autrefois, ils savent à quel point ils sont pauvres: l'espoir a cédé la place à la colère. Ce sont les enfants des pauvres, combien nombreux, qui sont les victimes les plus déshéritées; pour eux, il reste encore moins d'espoir dans une société dont le système de sécurité sociale détruit dès le début le rêve d'une meilleure vie. On ne peut éluder cette vérité inexorable qu'un Canadien sur quatre n'a pas un revenu suffisant pour lui assurer un niveau de vie acceptable.»¹

⁽¹⁾ Poverty in Canada, Report of the Special Senate Committee on Poverty, in collaboration, Queen's Printer, Ottawa, 1971; Foreword, page vii.

⁽¹⁾ La pauvreté au Canada, Rapport du Comité Spécial du Sénat sur la pauvreté, en collaboration, Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1971; Avant-propos, page vii.

At 12:20 p.m.

From the Fédération québécoise anti-pauvreté:

Mr. Leonee Decheneaux, President;
Mr. Robert Tremblay, General Director;
Mr. Philias Poirier, Director.

At 2:45 p.m.

Mr. Don Huggett, C.A., Coopers & Lybrand.

At 4:00 p.m.

From the Medical Association of Quebec:

Dr. Louis-Joseph Roy, President;
Dr. Gérald Caron, Director General.

At 5:00 p.m.

Mrs. Marcelle Dolment, Coordinator, Réseau d'action et
information pour les femmes (RAIF).

A 12 h 20

De la Fédération québécoise anti-pauvreté:

M. Leonee Decheneaux, président;
M. Robert Tremblay, directeur général;
M. Philias Poirier, directeur.

A 14 h 45

M. Don Huggett, C.A., Coopers & Lybrand.

A 16 heures

De l'Association médicale du Québec:

D^r Louis-Joseph Roy, président;
D^r Gérald Caron, directeur général.

A 17 heures

M^{me} Marcelle Dolment, coordonnateur, Réseau d'action et
information pour les femmes (RAIF).



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

At 9:00 a.m.

From the Association des Centres de services sociaux du Québec:

Mr. Gilles Lacroix, General Director, CSS Quebec Centre;
Mr. Darcy Coulson, General Director, CSS Ville-Marie;
Mr. J. B. Robichaud, General Director, CSS Metropolitan Montreal.

At 10:25 a.m.

From the Regroupement des Associations étudiantes universitaires:

Mr. José Roy, General Secretary;
Mr. André Paquette, Director of Information.

At 11:25 a.m.

From the Canadian Association for the Mentally Retarded:

Mr. Paul Mercure, President;
Mrs. Diane Richler, National Institute on Mental Retardation of the Canadian Association for the Mentally Retarded.

A 9 heures

De l'Association des Centres de services sociaux du Québec:

M. Gilles Lacroix, directeur général, CSS Quebec Centre;
M. Darcy Coulson, directeur général, CSS Ville-Marie;
M. J. B. Robichaud, directeur général, CSS Montréal Métropolitain.

A 10 h 25

Du Regroupement des Associations étudiantes universitaires:

M. José Roy, secrétaire-général;
M. André Paquette, directeur de l'information.

A 11 h 25

De l'Association canadienne pour les déficients mentaux:

M. Paul Mercure, président;
M^{me} Diane Richler, Institut national pour la déficience mentale de l'Association canadienne pour les déficients mentaux.

(Continued on previous page)

(Suite à la page précédente)

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 26

Thursday, June 11, 1981

Chairman: Mr. Herb Breau

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 26

Le jeudi 11 juin 1981

Président: M. Herb Breau

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

The Federal-Provincial Fiscal Arrangements

Les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

RESPECTING:

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and
Established Programs Financing Act, 1977, fiscal
equalization, tax collection agreements and the
Canada Assistance Plan

CONCERNANT:

La Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le
gouvernement fédéral et les provinces et sur le
financement des programmes établis, la
péréquation des accords de perception fiscale et le
Régime d'assistance publique du Canada

APPEARING:

The Honourable Francis Fox, Secretary of State
The Honourable Monique Bégin, Minister of
National Health and Welfare

COMPARAÎT:

L'honorable Francis Fox, secrétaire d'État
L'honorable Monique Bégin, ministre de la Santé
nationale et du Bien-être social

WITNESSES:

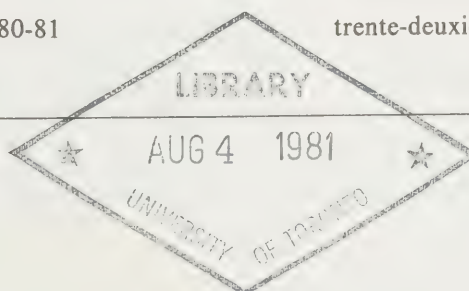
(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981



SPECIAL COMMITTEE ON
THE FEDERAL-PROVINCIAL
FISCAL ARRANGEMENTS

Chairman: Mr. Herb Breau

Vice-Chairman: Mr. Don Blenkarn

Messrs.

Blaikie
Herbert

Loiselle

COMITÉ SPÉCIAL SUR LES ACCORDS FISCAUX
ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
ET LES PROVINCES

Président: M. Herb Breau

Vice-président: M. Don Blenkarn

Messieurs

Thacker

Weatherhead

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

Nora S. Lever

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 11, 1981
(57)

[Text]

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at Ottawa at 3:35 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney; Michael Mendelson and Richard Bastien. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless.

Appearing: The Honourable Francis Fox, Secretary of State and Minister of Communications.

Witnesses: Mr. G. T. Rayner, Senior Assistant Under Secretary; Mr. P. Hicks, Student Assistance Task Force and Senior Advisor, Education Support; and Mr. Jean-Pierre Mongeau, Senior Policy Advisor, Office of the Secretary of State.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

On motion of Mr. Herbert, it was ordered,—That the brief received from the Principal of McGill University be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See *Appendix "FISC-67"*.)

The Minister made a statement and, with the witnesses, answered questions.

At 5:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

EVENING SITTING
(58)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at 8:07 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: P. Dobell; A. R. Dobell; Richard Bastien; Michael Mendelson; Ronald LeBlanc; William Haney and David Humphreys.

Appearing: The Honourable Monique Bégin, Minister of National Health and Welfare.

Witnesses: Dr. M. Law, Assistant Deputy Minister of Health Services and Promotion; Mr. Brian Iverson, Assistant Deputy Minister of Social Services.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrange-

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 11 JUIN 1981
(57)

[Traduction]

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à Ottawa, à 15 h 35, sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney, Michael Mendelson et Richard Bastien. Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement: Christopher Lawless.

Comparaît: L'honorable Francis Fox, secrétaire d'État et ministre des Communications.

Témoins: M. G. T. Rayner, sous-secrétaire d'État adjoint principal; M. P. Hicks, Groupe d'étude sur l'aide aux étudiants, conseiller senior, Soutien éducation; et M. Jean-Pierre Mongeau, conseiller de direction, Bureau du secrétaire d'État.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Sur motion de M. Herbert, il est ordonné,—Que le mémoire du directeur de l'Université McGill, soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir *Appendice «FISC-67»*.)

Le ministre fait une déclaration puis, avec les témoins, répond aux questions.

A 17 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DU SOIR
(58)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à 20 h 07 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: P. Dobell; A. R. Dobell; Richard Bastien, Michael Mendelson, Ronald LeBlanc, William Haney et David Humphreys.

Comparaît: L'honorable Monique Bégin, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social.

Témoins: Dr M. Law, sous-ministre adjoint des Services de la santé et de la promotion; M. Brian Iverson, sous-ministre adjoint des services sociaux.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords

ments between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Minister made a statement and, with the witnesses, answered questions.

It was agreed,—That the section of the brief submitted earlier this day by the Secretary of State entitled “Federal Support of Post-Secondary Education” relating to national objectives be printed as an appendix to this day’s Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix “FISC-68”.)

It was agreed,—That the notes for a submission by the Honourable Monique Bégin be printed as an appendix to this day’s Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix “FISC-69”.)

At 9:45 o’clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le ministre fait une déclaration puis avec l’aide des témoins, répond aux questions.

Il est convenu,—Que la partie du mémoire soumis plus tôt aujourd’hui par le secrétaire d’État, intitulé «L’aide fédérale à l’enseignement postsecondaire» portant sur les objectifs nationaux, soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir Appendice «FISC-68».)

Il est convenu,—Que les notes ayant servi à l’exposé de l’honorable Monique Bégin, soient jointes aux procès-verbal et témoignages de ce jour (Voir Appendice «FISC-69».)

A 21 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu’à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Nora S. Lever

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, June 11, 1981

• 1536

*[Texte]***Le président:** A l'ordre.

Nous continuons aujourd'hui l'étude de notre ordre de renvoi sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, le financement des programmes établis et d'autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Nous sommes heureux d'avoir devant nous aujourd'hui l'honorable Francis Fox, Secrétaire d'État et ministre des Communications, qui a bien voulu accepter de venir rencontrer le groupe de travail et de nous donner sa perspective et celle de son ministère dans le domaine de l'enseignement postsecondaire en particulier.

Alors, monsieur le ministre, je vous demanderais s'il vous plaît, de bien vouloir nous présenter les personnes qui sont avec vous. D'après ce que je puis comprendre, vous allez nous lire votre mémoire. Nous procéderons ensuite à une période de questions.

Oui, monsieur Herbert.

M. Herbert: Un rappel au Règlement, monsieur le président. We, as members of the committee, have received a brief from of McGill University. I have been requested to ask whether they are going to be able to appear. I have indicated to them the improbability that there will be time for them to appear, in which case it might be in order for their brief to be appended to today's minutes.

Mr. Blenkarn: I think the brief should be appended, but I do not think we really need to hear another university group unless theirs is so significantly different from the other ones we have heard that . . .

Mr. Herbert: I would assure you, Mr. Blenkarn, that it is worth reading because it is significantly different, but I have indicated to them the improbability of their being able to get a hearing.

The Chairman: We have a motion before us. Is it agreed that the brief will be appended to today's proceedings?

Some hon. Members: Agreed.

Le président: Je m'excuse, monsieur Fox.

L'honorable Francis Fox (secrétaire d'État et ministre des Communications): Merci, monsieur le président.

Tout d'abord, je voudrais vous présenter, comme vous l'avez suggéré, les fonctionnaires de mon ministère qui sont ici avec moi aujourd'hui. Tout d'abord, à mon extrême droite, se trouve M. G. T. Rayner qui est le sous-secrétaire d'État adjoint principal; Mr. Peter Hicks, who is the Policy Adviser in the Education sector of the Department of the Secretary of State; and Mr. Jean-Pierre Mongeau, who is the Senior Policy Adviser within my office.

J'ai déjà, monsieur le président, comme vous le savez, fait distribuer à tous les membres du comité un texte en français et

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 11 juin 1981

*[Traduction]***The Chairman:** Order, please.

We are resuming today consideration of our terms of reference on the Canada Assistance Plan, the tax collection agreements, equalization, established programs financing and other fiscal arrangements between the federal government and the provinces.

We are pleased to welcome today the Hon. Francis Fox, Secretary of State and Minister of Communications, who most graciously accepted to appear before the task force and give us his and his department's points of view on post-secondary education in particular.

I would like to ask the hon. minister to introduce the officials who are accompanying him. If I understand correctly, you will be reading your brief. We will then go on to a question period.

Yes, Mr. Herbert.

Mr. Herbert: On a point of order, Mr. Chairman. Les membres du Comité ont reçu un mémoire de l'université McGill. Des représentants de l'université m'ont demandé de m'informer s'ils allaient pouvoir venir comparaître. Je leur ai répondu qu'il était fort peu probable que nous ayons le temps de les recevoir, et par conséquent, il conviendrait peut-être d'annexer le mémoire en question au compte rendu de la réunion d'aujourd'hui.

M. Blenkarn: C'est une bonne idée, car je ne crois pas qu'il soit vraiment nécessaire d'entendre les témoignages des représentants d'une autre université, à moins toutefois qu'ils soient vraiment différents de ceux que nous avons déjà entendus . . .

M. Herbert: Je vous assure, monsieur Blenkarn, qu'il vaut vraiment la peine d'être lu, car il est très différent, mais je leur ai bien fait comprendre que nous n'aurions probablement pas le temps de les recevoir.

Le président: Une motion a été proposée. Acceptez-vous que ce mémoire soit annexé au compte rendu de la réunion d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

The Chairman: I am sorry, Mr. Fox.

Hon. Francis Fox (Secretary of State and Minister of Communications): Thank you, Mr. Chairman.

I would like to start by introducing, as you suggested, the officials of my department who are here with me today. First, at my far right, Mr. G. T. Rayner, Senior Assistant Under-Secretary of State; M. Peter Hicks, conseiller en matière de politique de la Direction de l'éducation du Secrétariat d'État; et M. Jean-Pierre Mongeau, conseiller de direction à mon bureau.

Mr. Chairman, you are aware that I have already circulated to all Committee members both the French and English

[Text]

en anglais de ma déposition de cet après-midi. Je voudrais vous remercier de m'avoir donné cette occasion de rencontrer le comité parce que le sujet que vous êtes chargés d'étudier est un sujet qui, je le crois, est d'une importance primordiale pour notre pays.

Tout d'abord, monsieur le président, je voudrais exposer aux membres du comité les raisons qui, à mon avis, militent en faveur d'une participation continue du gouvernement fédéral au financement de l'enseignement postsecondaire. Je ferai ensuite une brève revue du rôle du financement des programmes établis et, finalement, j'aimerais suggérer certaines stratégies générales dont pourrait s'inspirer le gouvernement fédéral en matière d'enseignement dans les années 80.

• 1540

I suppose the preliminary question is why the federal government should be involved at all in post-secondary education, given that Section 93 of the BNA Act assigned to the provinces the legislative jurisdiction for education in and for each province. While the delivery of education is an area of provincial primacy, the federal government has a central role in the national aspects of post-secondary education, those critically important aspects that are not—and I quote—"In and for each Province". As you know, Mr. Chairman, there has been a long history of federal support of post-secondary education, not only in general financing but also in support of manpower and economic objectives and in support of research. Technological changes suggest an even stronger federal involvement in the future. I will expand on these points in the course of my paper. Generally, I feel that both the federal and provincial governments have a common concern for the development of a strong post-secondary system. We should be working together to achieve the real objective—the real objective is the education of our citizens and the development and maintenance of a strong knowledge, learning, and critical capacity in the colleges and universities of this land.

More specifically, I can identify a minimum of five fundamental reasons for continuing federal support of the post-secondary system.

J'aimerais évidemment qu'il soit bien clair, monsieur le président, qu'il ne s'agit pas de vouloir envahir des juridictions, puisque le gouvernement fédéral est impliqué depuis longtemps dans le secteur en finançant une bonne partie des dépenses dans le secteur de l'éducation.

Alors, la première raison, monsieur le président, c'est que le gouvernement fédéral joue un rôle important dans l'enseignement postsecondaire. Le gouvernement fédéral doit conserver ce rôle parce que les programmes éducatifs constituent des outils nécessaires à la réalisation de certains objectifs nationaux comme la croissance économique générale, la formation de la main-d'œuvre, l'accessibilité, la mobilité, les recherches et les progrès technologiques, les langues officielles et les études canadiennes. Le gouvernement fédéral a aussi des responsabilités directes dans d'autres domaines tels que l'ins-

[Translation]

versions of my statement of this afternoon. I would like to thank you for this opportunity to appear before the Committee as I feel that the matter under consideration is of vital importance for our country.

I would like to start, Mr. Chairman, by explaining to the members of the Committee the reason why I feel the federal government should continue to share in the funding of post-secondary education. I will then give a brief overview of the role of the established programs financing and finally, I would like to suggest some broad strategies on which the federal government could base its education policy for the nineteen eighties.

Je pense que la première question que nous devons nous poser, c'est pourquoi le gouvernement fédéral participe à l'enseignement post-secondaire. L'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'attribue-t-il pas aux provinces le pouvoir législatif à l'égard de l'enseignement qui se fait dans chaque province? Bien qu'il appartienne d'abord et avant tout aux provinces de dispenser l'enseignement, il n'en demeure pas moins que le gouvernement fédéral a un rôle primordial à jouer en ce qui touche les aspects nationaux de l'enseignement post-secondaire, ces aspects éminemment importants où il n'est pas question de l'enseignement «dans chaque province». En fait, comme vous le savez, monsieur le président, le gouvernement fédéral contribue depuis longtemps à financer l'enseignement postsecondaire non seulement en fournissant des fonds, mais aussi sur le plan de la main-d'œuvre, des objectifs économiques et de la recherche. Et d'ailleurs, en raison de l'évolution technologique, peut-être devrait-il s'y intéresser davantage à l'avenir, mais j'élaborerai là-dessus un peu plus loin. De façon générale, je crois que le gouvernement fédéral et les provinces ont tous deux intérêt à mettre sur pied un bon système d'enseignement postsecondaire. C'est en travaillant main dans la main que nous réussirons ensemble à atteindre notre véritable objectif, c'est-à-dire offrir à nos citoyens un bon enseignement et donner à nos collèges et universités la capacité voulue sur le triple plan du savoir, de l'apprentissage et de la critique.

On peut donner, en fait, au moins cinq grandes raisons qui justifient l'appui permanent du gouvernement fédéral à l'enseignement postsecondaire.

I would like to make it very clear, Mr. Chairman, that it is not a matter of encroaching upon jurisdictions, since the federal government has for a long time been employed in the area of financing, a major part of the expenditure in the area of education.

So, the first reason, Mr. Chairman, is that the federal government has and must maintain a major role in post-secondary education because educational programs are necessary tools for the achievement of specific national objectives in such areas as general economic growth, manpower training, accessibility, mobility, research and technological advancement, official languages and Canadian studies. The federal government also has direct responsibilities in such areas as the education of Native Canadians and the operation of military

[Texte]

truction pour les autochtones et le fonctionnement des collèges militaires. Je reviendrai à ces objectifs nationaux dans quelques instants.

En second lieu, le gouvernement fédéral s'intéresse vivement au bon fonctionnement du système postsecondaire et doit veiller à ce qu'il soit accessible au plus grand nombre. Depuis la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral participe dans une large mesure au financement général de l'infrastructure postsecondaire; il l'a fait tout d'abord en versant des subventions directement aux établissements postsecondaires, puis plus tard, par l'intermédiaire des provinces. Dans le cadre de l'aide à l'éducation, le gouvernement fédéral aide aussi directement les étudiants. Ainsi peuvent-ils financièrement, quels que soient leur milieu socio-économique et la région où ils demeurent, parfaire leurs études postsecondaires. En général, grâce à la présence fédérale, il n'y a pas de barrière artificielle qui vienne empêcher les étudiants d'étudier où qu'ils le désirent au pays.

The third rationale involves the federal government's long-standing, and largely undisputed, role in support of research and manpower training. At the higher post-secondary levels, research has long been recognized as a national concern, with the federal government playing a leadership role. In a country with Canada's small population, but with the expectations of a mature nation, there is a need to have national centres of instructional, as well as research, excellence of world reputation in a number of areas of academic life. Population size alone requires that the centres be pan-Canadian in character. In research, as in many other aspects of post secondary education, the national interest is far greater than the sum of the interests of the 10 provinces. At the more basic level of adult occupational training, national interests are recognized as well. There are large interprovincial flows related to the labour market and the federal government has had an established role in adult occupational training for some 70 years.

The fourth reason for federal involvement is that the post-secondary institutions, particularly the universities, are national as well as provincial bodies. University researchers and teachers have related interests across the country and there is much mobility at the level of students and teachers, although mainly within the Anglophone and Francophone systems. The mechanisms whereby society creates new knowledge and transmits high-level knowledge and skills from generation to generation should be the subject of a wide variety of influences and perspectives—local, regional, national and international. Over the long run, if post-secondary financing comes predominantly from the provinces, there will be a tendency increasingly to emphasize the local and the provincial. Financing from the national government reinforces a national and an international perspective. A balance of perspectives is needed, and it is reasonable that both levels of government play strong harmonious roles in supporting the post-secondary system.

[Traduction]

colleges. I will return to these national objectives in a few minutes.

Second, the federal government has a strong interest in the general health of the post-secondary system and in wide and equitable access to that system. Since the Second World War, the federal government has been heavily involved in the general financing of the post-secondary infrastructure, first by payments directly to the post-secondary institutions and later by support via the provinces. Direct aid to students has also been a main feature of federal support. Student aid ensures that students from all socioeconomic groups and from all areas of the country have the financial means to participate in post-secondary education. The federal presence generally ensures that no artificial barriers are built to prevent students from studying anywhere in the country.

Troisièmement, le gouvernement fédéral joue depuis longtemps un certain rôle, que peu d'ailleurs lui contestent, pour aider à la recherche et à la formation de la main-d'œuvre. Aux échelons postsecondaires supérieurs, la recherche est depuis toujours reconnue comme une question d'intérêt national ou le gouvernement fédéral fait fonction de chef de file. Le Canada, malgré sa faible population, possède les aspirations d'une nation évoluée; il doit donc se doter de centres nationaux d'enseignement et de recherche de premier ordre et de renommée mondiale dans un certain nombre de domaines universitaires. Et ces centres du pays se doivent de revêtir un caractère pancanadien, ne serait-ce qu'en raison de notre petite population. Dans le domaine de la recherche, comme pour bien d'autres aspects de l'enseignement postsecondaire, l'intérêt national est beaucoup plus grand que la somme des intérêts des dix provinces. Les intérêts nationaux sont également reconnus au niveau plus fondamental de la formation professionnelle des adultes dont le gouvernement fédéral s'occupe depuis quelque 70 ans car il existe un mouvement régulier de va-et-vient entre les provinces sur le marché du travail.

Quatrièmement, les établissements postsecondaires, notamment les universités, sont des organismes nationaux aussi bien que provinciaux. Les chercheurs universitaires et les professeurs d'université ont des intérêts connexes dans tout le pays; du reste, les étudiants et les professeurs circulent beaucoup, même si c'est principalement au sein des systèmes d'expression anglaise et française. Les mécanismes qui permettent à la société de créer de nouvelles connaissances et de transmettre un haut niveau de savoir et de compétence de génération en génération devraient pouvoir subir une grande variété d'influence et s'ouvrir sur des perspectives variées—locales, régionales, nationales et internationales. A la longue, si le financement postsecondaire provient surtout des provinces, elles auront tendance à mettre de plus en plus l'accent sur les questions locales et provinciales. Le fait que le financement provienne de source fédérale y ajoute une dimension nationale, voire internationale. Pour que ces perspectives s'équilibrent, les deux paliers de gouvernement pourraient raisonnablement se

[Text]

• 1545

In all other developed countries, including federal countries, the national government plays a major role in the post-secondary system. In Canada, well over one third of the population aged 20 to 35 have attended or are attending post-secondary institutions, and the perspectives and values of many others are influenced by post-secondary institutions and their graduates. That is, the post-secondary system is one of the main vehicles in society whereby large numbers of citizens come into prolonged contact with institutions with a strong national and international perspective. You have already heard the views of representatives of the post-secondary institutions and their teachers and students on the need for continued federal support, not only to obtain more spending power, as important as that may be, but also to keep a national presence in the post-secondary domain.

Cinquièmement, un certain nombre de constatations nous indiquent clairement que le rôle du gouvernement fédéral doit, de toute nécessité, s'accroître encore à l'avenir. Au cours des années 1980, la ligne de démarcation sera moins nette entre l'enseignement et le travail, entre l'enseignement et la formation, entre l'enseignement et la culture et les communications. Les ententes visant à une collaboration à l'égard de l'enseignement constituent un exemple des corrélations grandissantes qui existent entre le monde des études et celui du travail. L'évolution des relations entre l'enseignement postsecondaire proprement dit et la formation et le recyclage de la main-d'œuvre intéresse particulièrement mon collègue, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Le fait que la distinction soit moins nette entre, d'une part, l'enseignement postsecondaire officiel et, d'autre part, les connaissances générales et la culture tient, en partie, à l'utilisation grandissante de la nouvelle technologie des communications, technologie qui facilitera l'enseignement postsecondaire hors campus et d'autres formes d'enseignement postsecondaire non traditionnelles. Ces tendances vont influencer sur les jeunes étudiants qui font des études postsecondaires à plein temps; elles vont probablement influencer encore davantage l'éducation permanente des adultes de tout âge. D'autre part, elles exigeront du gouvernement fédéral qu'il s'engage encore davantage dans l'enseignement postsecondaire à cause des responsabilités fédérales dans des domaines qui s'apparentent de plus en plus avec l'enseignement postsecondaire proprement dit, soit la formation de la main-d'œuvre, le fonctionnement du marché du travail en général, la culture et les communications.

I will now turn from the general rationale for federal involvement to a brief discussion of how that rationale can be translated into a set of national objectives capable of guiding the federal programs which support post-secondary education. Following is a list of 12 national objectives, which I will just recall very briefly and some of which I have already touched on: first, general support of the post-secondary system objective; second, the manpower objective; third the mobility objective; fourth, the research for economic growth objective; fifth, the research for social, cultural, and physical well-being objec-

[Translation]

partager le rôle et appuyer ensemble de façon harmonieuse et dynamique, le système postsecondaire.

Dans tous les autres pays industrialisés, y compris les États fédéraux, le gouvernement national joue un rôle important dans l'enseignement postsecondaire. Au Canada, plus du tiers de la population de 20 à 35 ans a fait ou fait des études postsecondaires, et combien d'autres sentent, dans leur façon de voir, l'influence des établissements postsecondaires, un grand nombre de gens demeurent longtemps en contact avec des institutions ayant une perspective nationale et internationale bien marquée. Vous avez déjà entendu les vues des représentants des établissements postsecondaires et de leurs professeurs et étudiants sur la nécessité d'un soutien fédéral continu, non pas seulement afin d'obtenir un plus grand pouvoir de dépense, si important que ce soit, mais aussi pour maintenir une présence nationale dans le domaine postsecondaire.

Finally, a number of trends clearly point to the basic need for a stronger federal role in the future. During the 1980's, there will likely be a blurring of the lines between education and work, between education and training and between education and culture and communication. Cooperative education arrangements are an example of the growing inter-relationships between the worlds of school and work. The changing relationship between formal post-secondary education and manpower training and retraining is of particular interest to my colleague, the Minister of Employment and Immigration. The blurring of the distinctions between formal post-secondary education and general learning and culture will result, in part, from the growing use of new communications technology which will facilitate off-campus and other non-traditional forms of post-secondary education. These trends will affect younger students engaged in post-secondary education on a full-time basis, but are likely to be even more important for the continuing education of adults of all ages. The trends will call for increased federal involvement in post-secondary education because of the federal responsibilities in the areas that are merging with formal post-secondary education—in training and the operation of the labour market generally, and in culture and communications.

Après avoir indiqué les motifs généraux de la participation fédérale, je vais maintenant exposer brièvement comment ces motifs peuvent se traduire par un ensemble d'objectifs nationaux capables de guider les programmes fédéraux qui soutiennent l'enseignement postsecondaire. Voici donc la liste des 12 objectifs nationaux que je vous signale brièvement; j'en ai déjà mentionné quelques-uns: premièrement, l'aide générale au système d'enseignement postsecondaire; deuxièmement, l'objectif de main-d'œuvre; troisièmement, la mobilité; quatrièmement, la recherche sur la croissance économique; cinquièmement, la

[Texte]

sive; sixth, the Canadian knowledge and understanding objective—that is to encourage the educational system to contribute to the knowledge and understanding Canadians have about themselves and their environment.

Some of these objectives cannot be fulfilled by any other group of people. There is no other group of people in the country which has the same type of interests as we have in promoting those objectives. The ministers who form part of the Council of Ministers of Education seem to take the same position. This is one of the elements brought out during our recent meeting in Fredericton in January of this year.

Seventh, the citizenship, language and cultural identity objective—here again, something extremely important for the continued well-being of this nation; eighth, the accessibility objective, to support equality of opportunity in access to the education system by reducing geographic, socioeconomic and other constraints on participation; ninth, the equity objective; tenth, the international relations objective; eleventh, the direct schooling objective; twelfth, the needs of the federal government as an employer objective.

Monsieur le président, ces objectifs dénotent le caractère étendu de la participation fédérale à l'enseignement postsecondaire. Il existe, par exemple, des objectifs concernant l'aide générale à l'enseignement postsecondaire, la main-d'œuvre, la mobilité, la recherche, la connaissance du Canada et la compréhension de leur pays par les Canadiens, la citoyenneté et le civisme, la langue et l'identité culturelle, l'accessibilité, l'équité, les relations internationales et la scolarisation directe.

• 1550

Programs in support of these objectives are found in many departments and agencies. For example, the granting councils support research in the universities. Canada Employment and Immigration is centrally involved in manpower training, especially in the colleges. The Department of Finance is responsible for a number of tax policies which support post-secondary institutions and students. National Defence runs military colleges. Many departments and agencies have regular dealings with the post-secondary institutions and with individual academics in the form of contracts for the provision of research and advice. My department is particularly interested in the objectives relating to equity, to mobility, to accessibility, to Canadian knowledge and understanding, and to citizenship, language, and cultural identity. Particular programs in support of these objectives include the Canada Student Loans Program and the Canadian Studies and Official Languages in Education Programs.

The wide variety of the objectives and the number of departments and programs involved suggest the need for strong mechanisms for co-ordination within the federal government to ensure that the various programs in their totality are as effective as possible in support of national objectives. While my department does have a small co-ordination staff, much of this work is handled relatively informally and by such

[Traduction]

recherche sur le bien-être social, culture et physique; sixièmement, la connaissance et la compréhension, c'est-à-dire encourager le système d'enseignement à contribuer à la connaissance et à la compréhension qu'ont les Canadiens d'eux-mêmes et de leur milieu.

Certains de ces objectifs ne pourront être rencontrés par aucun autre groupe. Il n'y a pas d'autre groupe au pays qui a les mêmes intérêts que nous pour ce qui est de la promotion de ces objectifs. Les ministres qui font partie du conseil des ministres de l'Éducation semblent partager cette position. C'est l'un des éléments qui a ressorti de la rencontre que nous avons eue à Fredericton au mois de janvier de cette année.

Septièmement, le civisme, la langue et l'identité culturelle, et c'est un autre objectif extrêmement important au bien-être continu du pays; huitièmement, l'accessibilité, c'est-à-dire favoriser l'égalité d'accès à l'enseignement en réduisant les contraintes à la participation, de nature géographique, socio-économique et autres; neuvièmement, l'équité; dixièmement, les relations internationales; onzièmement, la scolarisation directe; et enfin, douzièmement, les besoins du gouvernement fédéral en tant qu'employeur.

The wide ranging federal involvement in post-secondary education is indicated by the titles given to these objectives. For example, there are objectives related to general post-secondary support, to manpower, to mobility, to research, to Canadian knowledge and understanding, to citizenship, language and cultural identity, to accessibility, to equity, to international relations and to direct schooling.

Il existe des programmes destinés à appuyer ces objectifs dans beaucoup de ministères et d'organismes. Les conseils subventionnaires, par exemple, soutiennent la recherche universitaire. Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration joue un rôle capital dans la formation de la main-d'œuvre, surtout celle qui est assurée dans les collèges. Le ministère de Finances est chargé d'appliquer un certain nombre de politiques fiscales qui appuient les établissements postsecondaires et leurs étudiants. La Défense nationale dirige des collèges militaires. Beaucoup de ministères et d'organismes traitent régulièrement avec les établissements postsecondaires et avec des universitaires par le truchement de contrats de recherche et de consultation. Mon Ministère s'intéresse particulièrement aux objectifs suivants: l'équité, la mobilité, l'accessibilité, la connaissance du Canada et la compréhension de leur pays par les Canadiens, le civisme et la citoyenneté, la langue et l'identité culturelle. Les programmes qui appuient ces objectifs sont, entre autres, le Programme canadien de prêts aux étudiants, les Études canadiennes et les Langues officielles dans l'enseignement.

A cause de la variété des objectifs et du nombre de ministères et de programmes en cause, de puissants mécanismes de coordination doivent exister au sein du gouvernement fédéral afin que les divers programmes concourent, dans leur ensemble, aussi efficacement que possible à la réalisation des objectifs nationaux. Même si mon ministère est doté d'un petit personnel de coordination, une bonne partie de cette activité se

[Text]

means as task forces on particular topics. I am taking steps to strengthen our formal co-ordination and policy development capacity in this area.

The post-secondary portion of EPF is not linked to a single specific national objective. Rather, it is intended to provide support to help in maintaining and strengthening a general knowledge, learning, and critical capacity in the post-secondary system. We have referred to this as the general support of the post-secondary system objective. It is certainly one of the more important national objectives. National objectives can best be achieved through an appropriate mix of programs aimed at specific objectives and of more general financing programs which provide the resources and incentives needed by the post-secondary system itself to further national objectives.

Je voudrais maintenant traiter plus particulièrement du Financement des programmes établis. L'exposé que vous a présenté M. MacEachen vous a expliqué le programme et vous a fourni des données de base que je ne vais pas répéter ici.

Le financement fédéral a beaucoup compté dans l'expansion rapide et réussie du système postsecondaire au Canada, surtout durant les années 60 et les premières années 70, aux termes des ententes contreparties qui ont précédé le F.P.E. Le programme fédéral, qui exigeait que les provinces versent aussi une subvention en contrepartie, visait surtout, à l'époque, à encourager la croissance du système postsecondaire. Les raisons étaient surtout d'ordre économique, car il fallait une bonne main-d'œuvre pour assurer une économie forte. L'accessibilité et l'équité comptaient aussi parmi les grandes préoccupations du gouvernement fédéral. Dans les années 70, cependant, il devient manifeste que de nouveaux accords s'imposaient.

La proposition du nouveau F.P.E. fut annoncée en 1976. Elle visait à mieux stabiliser les contributions fédérales au chapitre de la santé et des programmes postsecondaires. A ce moment-là, le premier ministre a ainsi décrit les objectifs du F.P.E.: Maintenir la qualité du service offert au public dans le cadre des programmes; stabiliser les programmes; impartir aux provinces de la souplesse dans leurs dépenses; assurer un plus grande égalité entre les provinces et amorcer un dialogue régulier au niveau des principes dans le domaine de la santé et dans celui de l'enseignement postsecondaire.

Je voudrais maintenant examiner rapidement dans quelle mesure ces premiers objectifs ont été atteints dans le domaine de l'enseignement postsecondaire. Tout d'abord, en abandonnant le lien qu'on avait établi entre les paiements aux provinces et les dépenses affectées à l'enseignement postsecondaire, le F.P.E. a assuré aux provinces une certaine stabilité au chapitre du financement. La souplesse financière qu'il a donné aux provinces leur a aussi permis de réduire leurs dépenses au chapitre de l'enseignement postsecondaire, ce qui a entraîné une augmentation de la portion versée par le fédéral. La contribution versée par le gouvernement fédéral aux termes du F.P.E. s'élève à 58 p. 100 à l'heure actuelle tandis qu'elle n'était que de 47 p. 100 des frais de fonctionnement de

[Translation]

fait de façon plus ou moins officielle et dans le cadre, par exemple, de groupes d'étude chargés de se pencher sur des questions particulières. Je m'appête à renforcer nos moyens officiels de coordination et d'élaboration de la politique dans ce domaine.

La portion postsecondaire du F.P.E. ne se rattache pas à tel ou à tel objectif national. Elle vise plutôt à aider le système postsecondaire à maintenir et même à accroître sa capacité sur le triple plan de la connaissance, de l'apprentissage et de la critique. C'est ce que nous avons appelé l'«aide générale au système d'enseignement postsecondaire» qui est l'un des objectifs les plus importants. Comme je l'ai mentionné plus tôt, les objectifs nationaux peuvent le mieux se réaliser par le moyen d'un ensemble approprié de programmes axés sur des objectifs particuliers et de programmes de financement d'ordre plus général qui assurent les ressources et fournissent les incitations dont a besoin le système postsecondaire pour promouvoir lui-même les objectifs nationaux.

I would now like to deal more specifically with EPF. Mr. MacEachen's submission to you described the program and provided background statistics, and I will not repeat these here.

Federal funding was a key element in the rapid and successful expansion of the post-secondary system in Canada, particularly during the 60's and early 70's under the matching agreements that preceded EPF. The federal program of matching payments in that period was very much designed to encourage the growth of the post-secondary system—primarily for economic reasons, to provide the trained manpower needed by a strong economy. Accessibility and equity were also major federal concerns. During the 70's, however, it became clear that new arrangements were needed.

The EPF proposal was announced in 1976. It was designed to put the federal contributions to health and post-secondary programs on a more stable basis. At that time the Prime Minister stated that the objectives of EPF were to maintain the standards of service to the public in the programs; to put the programs on a more stable footing; to give the provinces spending flexibility; to bring about greater equality among the provinces; to provide for continuing joint policy discussions relating to the health and post-secondary education fields.

I would like to quickly review how well these original objectives have been met in the area of post-secondary education. First, by dropping the link between payments to the provinces and expenditure on post-secondary education, EPF has provided provinces with stability in funding. EPF has also provided provinces with financial flexibility which has allowed a slowdown in provincial spending on post-secondary education—with the result that the federal share of post-secondary costs has risen. The federal contribution under EPF has risen from some 47 per cent of post-secondary operating costs under the agreement that preceded EPF to about 58 per cent currently. Many would argue that this provincial slowdown has gone too far and that there has been deterioration in the

[Texte]

l'enseignement postsecondaire en vertu de l'entente qui a précédé le F.P.E. Certains diront que ce ralentissement chez les provinces est allé trop loin et que la capacité du système d'enseignement postsecondaire se dégrade depuis quelques années. Autrement dit, on peut soutenir que le premier objectif de F.P.E., qui consiste à maintenir la qualité de service, n'a pas été atteint. Par contre, d'autres diront que même si la qualité du service a pu baisser dans certaines provinces ou dans certains types d'établissements, le ralentissement au niveau du financement est allé de pair avec la diminution des inscriptions. The per capita formula used in EPF ensures that the original interprovincial equity objective has been met.

Finally, the kind of close consultation with the provinces that was envisaged in 1976 has not, I repeat has not, materialized. The consultation objective was particularly important since, because EPF is unconditional with respect to post-secondary education, an effective mechanism for joint policy discussions was the only way in which the federal government could tie its massive expenditures in support of post-secondary education to the achievement of national objectives.

In summary, the original financial objectives of EPF have been met in the area of post-secondary education. The joint consultation objective has been achieved and there is some question about the success of EPF in the maintenance of standards.

Aujourd'hui, cinq ans après l'annonce du FPE, votre groupe de travail ne voudra certes pas se limiter à examiner dans quelle mesure les objectifs originaux du FPE ont été atteints. Nous voudrions tous aussi nous demander si ces objectifs originaux demeurent pertinents. A mon avis, pour vérifier si le FPE a conservé sa raison d'être, il y a lieu d'en considérer les objectifs fondamentaux tout autant que les objectifs financiers.

Tout en examinant les modalités du FPE, il importera de nous demander si le gouvernement fédéral devrait s'employer plus activement à assurer la réalisation d'objectifs nationaux. Tout examen devra aussi tenir compte des vues du ministre des Finances, avec qui je suis d'accord, évidemment, en ce qui concerne la présence fédérale, la justification des dépenses et les déséquilibres fiscaux. Il faudra surtout étudier le FPE à la lumière de l'évolution des besoins des établissements postsecondaires. On ne s'entend pas tout à fait sur l'étendue de la prétendue dégradation de la capacité de l'enseignement postsecondaire depuis l'avènement du FPE. Par contre, on ne saurait guère contester le fait que le système postsecondaire va subir de profondes transformations au cours des prochaines décennies, car on prévoit que la participation des adultes va encore s'intensifier et que, au cours des années 80 et 90, le nombre des personnes âgées de 18 à 24 ans va continuer à diminuer. Le nombre des inscriptions ne sera donc plus le même, ce qui ne sera pas sans avoir un effet considérable sur la structure et le financement de l'enseignement postsecondaire.

A long-run trend in post-secondary finance that needs particular attention is the ever increasing financial reliance of post-secondary institutions on governments. Provincial operating grants make up a growing share of the financing of post-secondary institutions while the share of the private sector

[Traduction]

capacity of the post-secondary system in recent years. That is, it can be argued that the first objective of EPF—maintaining a standard of service—has not been met. Others would also argue that, while there may well have been deterioration in some provinces and in some types of institutions, some slowdown in funding has been in keeping with the slowdown in the rate of growth in enrolments. Grâce à la formule du paiement par habitant retenue par le F.P.E., l'objectif original d'équité entre les provinces a été réalisé.

Finalement, la consultation étroite qu'on envisageait en 1976 ne s'est pas réalisée. L'objectif de la consultation était particulièrement important puisque, comme le F.P.E. est inconditionnel quant à l'enseignement postsecondaire, il fallait mettre sur pied un bon mécanisme pour tenir des discussions conjointes au niveau des principes; c'était là le seul money par lequel le gouvernement fédéral pouvait rattacher aux objectifs nationaux l'aide considérable qu'il accordait à l'enseignement postsecondaire.

En résumé, je dois dire que les objectifs originaux du F.P.E. ont été largement atteints dans le domaine de l'enseignement postsecondaire. Par contre, ce n'est pas le cas de l'objectif de la consultation conjointe et l'on se demande par ailleurs si le F.P.E. a vraiment réussi à assurer le maintien de la qualité.

At this stage, 5 years after EPF was announced, the government and the task force will not wish to limit its considerations to the extent to which the original objectives of EPF have, or have not, been met. All of us will also want to ask about the continuing relevance of those original objectives. In my view, it is important to look at the relevance of EPF in terms of substantive objectives as well as in light of financial objectives.

A current review of EPF should consider the appropriateness of a more active federal approach in the achievement of national objectives. Such a review must also take into account the views of the Minister of Finance, with whom I agree, concerning visibility, accountability and fiscal imbalances. Most importantly, EPF must be examined in light of the changing needs of the post-secondary institutions. While I indicated that there would be some argument about the extent of an alleged deterioration of the post-secondary capacity since EPF came into force, there would be little disagreement that the characteristics of the post-secondary system will change profoundly over the next several decades as a result of the anticipated growth of adult participation and as a result of projected declines during the 80's and 90's in the size of the 18 to 24 year old population. These enrolment changes will have major impacts on the structure and financing of post-secondary education.

Le fait que les établissements postsecondaires ne cessent de compter toujours davantage sur les gouvernements constitue, à long terme, une question qui, au chapitre du financement des études postsecondaires, mérite réflexion. Les subventions provinciales de fonctionnement forment une part grandissante du

[Text]

has fallen sharply during the post-war years. At the university level, for example, the governments' share, both federal and provincial, rose from about 40 per cent in 1949 to 70 per cent at present. During the same period, the shares accounted for by tuition fees fell from 38 per cent to the present 12 per cent. The share of income from other sources has similarly fallen. A greater diversity of funding would reduce the reliance of the institutions on a single source of financing, and some critics have argued that greater diversity would also provide greater incentives for the post-secondary system to adjust to changing demands. Since 1966, much the largest portion of federal support has been funding via the provinces, thereby contributing to the lack of diversity in funding sources.

L'aide fédérale a beaucoup contribué à l'établissement d'un bon système postsecondaire au Canada. Peut-être l'aide la plus efficace a-t-elle été celle des programmes fédéraux d'aide directe axés sur des objectifs nationaux bien définis, par exemple, la formation de la main-d'œuvre, l'aide aux étudiants et les subventions à la recherche.

Cependant, l'aide fédérale assurée par le truchement des provinces et destinée à l'infrastructure a aussi joué un rôle important. On a relevé, cependant, certains problèmes. La part fédérale du financement du système postsecondaire est supérieure à celle des provinces, n'est pas suffisamment axée sur les objectifs nationaux, n'encourage pas le système à s'adapter et n'est pas suffisamment propre à faire sentir la présence fédérale.

I would like to conclude by noting the need for a federal strategy that will address the challenges facing the post secondary system in the 80s, a federal strategy that will actively support the achievement of national objectives, and a federal strategy that is realistic in light of fiscal restraint and that is consistent with basic principles such as accountability and visibility. It seems to me that such a strategy might include, amongst others, at least the following three elements: moving to a more equitable sharing of post secondary financing among the federal and provincial governments; increasing the percentage of federal expenditure related to specific national objectives and/or to direct federal support of the post secondary infrastructure, while still maintaining a significant level of indirect infrastructure support via the provinces; and creating stronger mechanisms for co-ordination and policy development related to education, both within the federal and provincial governments and the post secondary institutions.

• 1600

Je tiens à remercier les membres du Comité, monsieur le président, pour m'avoir invité à prendre la parole aujourd'hui. Il est clair, et je sais que vous en êtes persuadés vous-mêmes, que ces travaux sont des plus importants et qu'ils s'effectuent à un moment critique où il s'opère des transitions importantes dans le système postsecondaire, et où il importe de revoir attentivement le rôle que le gouvernement fédéral doit jouer dans le soutien de ce système. C'est une question qui me

[Translation]

financement des établissements postsecondaires, tandis que la part des étudiants et du secteur privé a fort baissé depuis la guerre. A l'échelon universitaire, par exemple, la part des gouvernements (fédéral et provinciaux) est passée de 40 p. 100 environ en 1949 à 70 p. 100 aujourd'hui. Au cours de la même période, la part des frais de scolarité a baissé de 38 p. 100 à 12 p. 100. La part des autres sources de revenu a semblablement diminué. Grâce à un financement plus diversifié, les maisons d'enseignement s'en remettraient moins à une seule source de financement. Selon certains, un financement plus diversifié inciterait aussi davantage le système postsecondaire à s'adapter aux nouveaux besoins. Depuis 1966, la part de beaucoup la plus importante de l'aide fédérale a consisté en un financement assuré par l'intermédiaire des provinces, ce qui a contribué au manque de diversité des sources de financement.

Federal support has been a significant factor in the development of the basically strong post secondary system that now exists in Canada. Perhaps the most effective support has been in direct federal programs in support of specific national objectives, including manpower training, student aid and research grants.

But general federal infrastructure support via the provinces has also played an important role. There are problems however. The federal government's share of financing the post secondary system is larger than that of the provinces, is not sufficiently focussed on national objectives, does not encourage adaptability in the post secondary system, and lacks visibility and accountability.

Je voudrais conclure en faisant état de la nécessité d'une stratégie fédérale qui relève les défis que les années 80 présentent au système postsecondaire, qui concoure activement à la réalisation des objectifs nationaux, qui tienne compte des restrictions fiscales et qui cadre avec les principes fondamentaux de la justification des dépenses et de la présence fédérale. A mon avis, cette stratégie devrait comporter entre autres éléments, au moins les trois suivants: l'adoption d'une formule plus équitable de partage des dépenses liées à l'enseignement postsecondaire entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux; l'accroissement du pourcentage des dépenses fédérales liées à certains objectifs nationaux et à l'aide fédérale versée directement à l'infrastructure postsecondaire, et le maintien d'un montant important, d'aide indirecte à l'infrastructure par l'intermédiaire des provinces; la création de meilleurs mécanismes de coordination et d'élaboration des politiques liées à l'enseignement, tant au sein du gouvernement fédéral qu'entre les administrations fédérale et provinciales et les établissements d'enseignement postsecondaire.

I should like to thank you, the members of the special committee, for allowing me to speak to you today. Your work is of the utmost importance and comes at a time when important transitions are taking place in the post-secondary system and when the federal role in support of that system warrants careful review. I am personally most concerned about this matter and I am fully prepared to offer you all the help my officers and I can provide.

[Texte]

préoccupe au plus haut point, et je suis tout disposé, tout comme mes collaborateurs, à tenter de vous aider à présenter de bonnes recommandations.

Le président: Merci monsieur le ministre.

Mr. Blenkarn.

Mr. Blenkarn: Thank you, Mr. Minister, for your statement. One of the concerns that has been expressed to us right across the country is the fear by the education community that Mr. MacEachen's statement concerning the reduction in funding of EPF by \$1.5 billion—half a billion next year, and a billion the following year—was to come out of the hide of post-secondary education, and that hide only. What is your comment on that?

Mr. Fox: I think there is not only an important but an essential role to be played by the federal government in the field of post-secondary education. Universities are not only provincial assets, they are national assets, and if we want them to retain a national perspective, there has to be continued federal presence in education. I have a very strong feeling that if we reverse the system of universities in the country, having been involved in the sector over the past year or so, unless the federal government is involved in post-secondary education, there will be no one in this country who will be taking the overview, the overview that is necessary to meet national objectives.

I mentioned briefly before my meeting with provincial ministers of education, the Council of Ministers of Education Canada in Fredericton earlier this year. I think many of the ministers of education would acknowledge, without any argument whatsoever, that even that council is not the appropriate body to bring a national perspective to the question of education in Canada.

I feel, if the cuts were to be made exclusively in that area, and I would hope that would not be the case, that we would have some difficulty in years to come in meeting national objectives. I suppose if the cuts have to be made, my own preference would be to see cuts made in an across-the-board fashion amongst the \$19 million a year that we are transferring to the provinces and that they would not be focused on one segment of those transfer payments.

Mr. Blenkarn: You say \$19 million, but the fact of the matter is to the provinces you are transferring about \$12.5 or \$12.2 billion in cash. There are some tax points, and there is a whole series of other little transfers that involve a whole lot of programs; for example, the reciprocal taxation agreement between the provinces. You know, we pay licence fees to them for our vehicles, and they pay a certain sales taxes and other fees to the federal government and so on, back and forth. That exists with five of the provinces, and that program is treated as a transfer payment. Really it is not, it is a reciprocal revenue agreement. I could go on and on with one program after another that really have nothing to do with transfers.

[Traduction]

The Chairman: I would like to thank the hon. minister for his presentation.

Monsieur Blenkarn.

M. Blenkarn: Je vous remercie, monsieur le ministre, de votre exposé. L'une des préoccupations dont nous a fait part le monde de l'enseignement à travers le pays concerne la déclaration faite par M. MacEachen au sujet de la réduction du financement des programmes établis de 1.5 milliard de dollars, un demi-milliard l'année prochaine et 1 milliard l'année suivante, cette réduction ne touchant que le secteur de l'enseignement post secondaire. Qu'en pensez-vous?

M. Fox: Je pense que le gouvernement fédéral joue un rôle non seulement important, mais essentiel, dans le secteur de l'enseignement post secondaire. Les universités ne sont pas seulement un atout pour les provinces, mais aussi pour le pays, et si nous voulons qu'elles conservent une perspective nationale, le gouvernement fédéral devra continuer à faire sentir sa présence dans ce domaine. Je m'occupe de ce secteur depuis à peu près un an, et à mon avis, si nous renversons le système de l'enseignement universitaire dans ce pays, à moins que le gouvernement fédéral ne s'intéresse à l'enseignement post secondaire, personne dans ce pays n'aura la vue globale nécessaire pour rencontrer nos objectifs nationaux.

J'ai mentionné un peu plus tôt ma rencontre avec les ministres provinciaux de l'Éducation, le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, qui a été tenu à Fredericton, cette année. Je pense qu'un bon nombre de ces ministres reconnaîtraient, sans aucune hésitation, que même ce conseil n'est pas l'organisme le plus approprié pour donner une perspective nationale à la question de l'éducation au Canada.

Je pense que si les réductions budgétaires touchent exclusivement ce domaine, et j'espère que ce ne sera pas le cas, nous aurons beaucoup de difficultés dans les années à venir à rencontrer nos objectifs nationaux. Mais si des réductions s'imposent, je préférerais qu'elles soient beaucoup plus généralisées sur le plan des transferts que nous effectuons aux provinces et qui s'élèvent à 19 millions de dollars par année. Il me semble qu'elles ne devraient pas s'appliquer à un seul secteur de ces paiements de transfert.

M. Blenkarn: Vous parlez de 19 millions de dollars, mais en fait, c'est 12.5 ou 12.2 milliards que vous transférez aux provinces. Il ne faut pas oublier les points fiscaux et toute la gamme des petits transferts qui touchent de nombreux programmes. Je pense par exemple à l'accord réciproque d'imposition entre les provinces. Comme vous le savez, nous leur versons des frais d'immatriculation pour nos véhicules, et elles payent certaines taxes de vente et d'autres frais au gouvernement fédéral, et ainsi de suite. Le gouvernement fédéral a conclu ce genre d'accord avec cinq provinces, et ce programme est considéré comme un paiement de transfert. Mais il s'agit plutôt d'un accord de revenus réciproques. Je pourrais continuer à vous citer toute une gamme de programmes qui, en définitive, n'ont rien à voir avec des transferts.

[Text]

Really, what we are directing our attention to is the actual cash transfers. If \$1 billion, for example, came out of what is nationally called the PSE transfer in this year, you would reduce it from \$1.8 billion to \$800 million. What would the effect of that be on the post-secondary education of this country?

• 1605

Mr. Fox: You can look at the overall picture, look at the \$19 billion, and you can break it down to a number of component parts. You can come down to the established programs financing part of the transfers and isolate it, I suppose, so to speak—although it would be a fictional isolation, because the EPF really is not, in the minds of the provinces, divided amongst post-secondary education and hospital care and medicare, it is simply one cheque that is sent to the provinces under that act, which is not attributed, I am sure, in the mind of the minister of finance of the province to any one program. But, if you do make the division, you will come up with the indication that approximately \$3 billion a year, which I believe is the figure you used, is transferred to the provinces for post-secondary education, and you can break that down once again into tax points and into cash payments. It is about 50-50. It has been \$1.6 billion in cash and about \$1.4 billion in tax points over the past couple of years.

Mr. Blenkarn: Could I stop you for a moment on the tax points? Do you see any conceivable way in which this government, or any other government, could recapture those tax points?

Mr. Fox: I suppose you would have to ask that of the Minister of Finance, not me. The problem is that it is, of course, more difficult to recapture tax points than it is to recapture cash payments.

Mr. Blenkarn: In effect, the provinces levy the tax, it is collected from the citizens.

Mr. Fox: My only suggestion is that in our negotiations with the provinces in the future we should be very reluctant to concede tax points, we would be a lot better off making financial contributions, which could be terminated at some point or which could be reassigned to meet other changing conditions. Once you have granted a tax point it is obviously, as you indicate, very difficult to recapture that tax point.

So, coming back to your argument, if you wanted to take the \$1.6 billion in cash that is available at the moment for post-secondary education, if you wanted to attribute the whole of the cut to that \$1.6 billion, there would be, I would think, very, very little left that would allow you to negotiate with the provinces to attain some of the national objectives that we have been talking about.

Mr. Blenkarn: On the question of the Council of Ministers, on page 13 of your presentation you emphasize, and you emphasize it very strongly, that co-operation has not materialized—or close consultation has not materialized. The Minister

[Translation]

En fait, ce qui nous intéresse, ce sont les transferts de caisse. Si vous coupez, par exemple, d'un milliard de dollars, les transferts effectués au titre de l'enseignement post secondaire cette année, vous réduiriez ces paiements de 1.8 milliard à 800 millions de dollars. Je me demande maintenant quelles en seraient les répercussions sur l'enseignement post secondaire au Canada?

M. Fox: On peut regarder l'ensemble, les 19 milliards de dollars, et en faire une ventilation selon les différents éléments. On en arrive à l'élément du financement des programmes établis des paiements de transfert et on peut l'isoler, d'une certaine façon, bien que ce soit une séparation fictive, car le financement des programmes établis, selon les provinces, ne se sépare pas entre l'enseignement postsecondaire, les soins hospitaliers et l'assurance-maladie; il s'agit tout simplement d'un chèque envoyé aux provinces en vertu de cette loi, et je suis convaincu que les ministres des Finances provinciaux ne pensent pas à séparer ce chèque entre les différents programmes. Cependant, si nous faisons quand même cette division fictive, l'on voit qu'environ 3 milliards de dollars par année, le chiffre que vous avez utilisé, est remis aux provinces pour l'enseignement postsecondaire. Ce montant peut, encore une fois, être divisé en points fiscaux et en paiements en espèces, la séparation se fait environ à la moitié. Depuis quelques années, je crois que nous avons versé 1.6 milliard de dollars en argent comptant et environ 1.4 milliard de dollars en points fiscaux.

M. Blenkarn: Permettez-moi de vous interrompre au sujet des points fiscaux. Pensez-vous qu'il soit possible, pour ce gouvernement ou un autre, de reprendre possession de ces points fiscaux?

M. Fox: Je suppose qu'il faudrait demander cela au ministre des Finances, pas à moi. Cependant, il demeure qu'il est, bien sûr, plus difficile de reprendre possession de points fiscaux que de paiements en espèces.

M. Blenkarn: En effet, les provinces peuvent percevoir des impôts des citoyens.

M. Fox: Tout ce que je dis, c'est qu'à l'avenir, lorsque nous négocierons avec les provinces, nous ne devrions pas concéder aussi facilement des points fiscaux, nous serions beaucoup mieux de faire des contributions financières, auxquelles nous pouvons mettre fin, ou que nous pouvons réaffecter selon l'évolution des conditions. Comme vous l'avez dit, une fois qu'un point fiscal est accordé, il est très difficile d'en reprendre possession.

Ainsi, pour en revenir à ce que vous disiez, si l'on voulait reprendre la contribution de 1.6 milliard de dollars en espèces qui est réservée à l'heure actuelle à l'enseignement postsecondaire, si vous vouliez effectuer toute votre coupure sur ce 1.6 milliard de dollars, à mon avis, vous n'auriez plus qu'une petite base de négociation avec les provinces, pour ce qui est d'atteindre certains des objectifs nationaux dont nous avons discuté.

M. Blenkarn: Au sujet du conseil des ministres, à la page 13 de votre exposé, vous déclarez d'une façon très directe que la collaboration ne s'est pas réalisée, que la collaboration étroite ne s'est pas réalisée. Le ministre de l'Éducation de la Colom-

[Texte]

of Education in British Columbia thought there was great hope for that council. I understand that it meets twice a year. Could you tell us why, in your view, there has not been close consultation? I point out to you that in the Maritime provinces there seems to be extremely close consultation between those provinces with respect to students, with respect to the funding of educational institutions, and in the western provinces there is a certain amount of consultation as to student allotments to various courses and professional studies, and so on. So I was wondering where you found that the close consultation had really not materialized?

Mr. Fox: Basically, I was talking about the at the federal-provincial level, and my comment is more of an historical one, based on comments that have been made to me by my predecessors. The general assumption, as I understand it, in 1976 or 77 when the agreements were signed, was that there would, indeed, be very close co-operation between the federal government and the provinces on the question of the development of educational policies in general. I am told that this simply has not taken place.

There has been co-operation in a number of specific areas. For instance, we have just completed the work of a task force on student assistance, which has been published and which is widely available, and there has been, indeed, a good deal of co-operation with a number of those task forces. There has also been a task force on the bilingualism agreements, where once again there was a good deal of co-operation. But, on the whole, the federal government does not have any influence in developing overall objectives that are then translated into the educational system. Our position is seen as being purely a financial one, with very little influence on what happens. Let me give you an example: I would like to see a very strong Canadian studies program developed in this country, and that is listed in my text as being one of the 12 national objectives that we have been able to identify.

• 1610

Mr. Blenkarn: I think that is a very worthwhile objective.

Mr. Fox: There have been a number of reports by a number of groups in this country saying that Canadians do not know each other. I can think of Dr. Symons' report of a few years ago, which was called *To Know Ourselves*. I can think of an update of that report done by James Page, I believe, and I think of the very small program that we, in the Department of Secretary of State—have been able to put together which I think is . . .

Mr. G. T. Rayner (Senior Assistant Under-Secretary of State): It is \$500,000 a year for three years.

Mr. Fox: We are giving \$3 billion a year to the provinces and then we have no money left to promote some of those national objectives. All we have to play with to develop a decent Canadian studies program is \$500,000 a year, which we are giving to three different associations in Canada—who have done very well with the money that we have been able to come up with. But we have not been able to channel some of those massive funds we have to meet some of those national objectives. I would hope that we would have that type of influence.

[Traduction]

bie-Britannique plaçait beaucoup d'espoir dans ce conseil. Je crois savoir que le conseil se réunit deux fois par année. Pourriez-vous nous dire pourquoi, selon vous, il n'y a pas eu de consultation étroite? Il faut reconnaître que dans les provinces de l'Atlantique, il semble y avoir des consultations très étroites pour ce qui est des étudiants, pour ce qui est du financement des maisons d'enseignement; ailleurs, dans les provinces de l'Ouest, il y a un certain degré de consultation quant au contingentement du corps étudiant par cours, et ainsi de suite. Je me demande donc sur quoi vous vous basez pour dire que la consultation étroite ne s'est pas réalisée.

M. Fox: Essentiellement, je parlais de la consultation entre le gouvernement fédéral et les provinces; ma déclaration portait sur l'historique, elle était fondée sur les commentaires que m'avaient transmis mes prédécesseurs. Au moment où les accords ont été signés, en 1976 ou 1977, on supposait, d'après ce que je sais, qu'il y aurait réellement une collaboration très étroite entre le gouvernement fédéral et les provinces au sujet de l'élaboration des politiques générales d'éducation. On m'a dit que ce genre de collaboration ne s'est pas réalisée.

Il y a cependant eu collaboration dans d'autres domaines. Par exemple, un groupe de travail sur l'aide aux étudiants vient de terminer ses travaux; le rapport a été publié et est offert au public; il y a eu, en réalité, beaucoup de collaboration avec certains de ces groupes de travail. Il y a également un groupe de travail sur les accords de bilinguisme, groupe qui, encore une fois, a reçu beaucoup de collaboration. Cependant, dans l'ensemble, le gouvernement fédéral n'a rien à dire dans l'élaboration des objectifs globaux qui se traduisent ensuite dans le système d'éducation. On conçoit notre position sur le plan strictement financier et comme ayant très peu d'influence sur ce qui se passe. Je vous en donne un exemple: j'aimerais voir développer au pays un programme très fort d'études canadiennes et, dans mon exposé, je l'inclus parmi la liste des 12 objectifs nationaux que nous aimerions établir.

M. Blenkarn: A mon avis, c'est un objectif très valable.

M. Fox: D'après plusieurs rapports, provenant de groupes différents au pays, les Canadiens ne se connaissent pas. Je pense, entre autres, au rapport de M. Symons, d'il y a quelques années, intitulé: *To Know Ourselves*. Je pense par exemple à James Page, qui a remis ce rapport à jour, et à tous les petits programmes que le Secrétariat d'État a réussi à organiser, lesquels, je pense . . .

M. G. T. Rayner (sous-secrétaire d'État adjoint principal): Cela représente \$500,000 par année.

M. Fox: Nous donnons 3 milliards de dollars par année aux provinces et il ne nous reste plus d'argent pour la promotion de certains de ces objectifs nationaux. Tout ce qu'il nous reste pour la promotion d'études canadiennes décentes, c'est \$500,000 par année, que nous répartissons en trois associations différentes au Canada, lesquelles ont réussi à faire un excellent travail avec les fonds que nous avons pu leur fournir. Toutefois, nous n'avons pas réussi à canaliser ces sommes importan-

[Text]

Mr. Blenkarn: But you would agree that there has been consultation between provinces, provincial ministers . . .

Mr. Fox: Between provinces.

Mr. Blenkarn: . . . with respect to the handling of students back and forth, and there has been a great deal of mobility, which exists in that type of co-operation?

Mr. Fox: I will let Mr. Rayner reply to that.

Mr. Rayner: I could just add to that, Mr. Chairman, that there has been and continues to be, a lot of co-operation in the implementation of certain programs in the field, for example, in the Canada Student Loans Program. There is a plenary group made up of provincial and federal representatives that meets quite regularly to ensure that the principles of that program are respected across the country, that certain criteria exist for interpreting applications, and so on. So, there is certainly co-operation in implementing the . . .

Mr. Fox: Yes, but the main point that I am trying to make in the presentation is that the general assumption,—as it was reported to me—when the agreements were signed in 1976 or 1977 was that the federal government would like a great deal more influence, sitting down with the ministers of education of the various provinces and developing and trying to reach national objectives. This, as far as I can tell, as far as I am told by my predecessors, has never really occurred. I know that some of my predecessors were almost bodily ejected from some meetings of the Council of Ministers of Education. That has not been my experience, but it has been the experience of some of my predecessors.

Mr. Blenkarn: One of the concerns you have . . .

Mr. Fox: . . . and not only my Liberal predecessors, I should add.

Mr. Blenkarn: . . . one of the concerns you have expressed is that of being able to influence the actual things that happen in the post-secondary field, but on Monday we had a conference with the Treasurer on the Province of Quebec, who indicated to us that if we were to recommend a great deal of change, perhaps, our recommendations would be seriously challenged. He indicated that that province, at least, did not look favourably at all on federal interference with post-secondary education in the province. We did get the feeling from British Columbia, on the other hand, that perhaps they would be happy to see some national standards and national objectives and national direction. Would you comment on that problem?

Mr. Fox: Yes. I am not suggesting that the task would be an easy one—far from it. I am sure that anyone who would want to change the present type of sweetheart deal that was made with the provinces would have a lot of difficulty, and there would be a lot of flak. If you have been turning over funds in an unconditional fashion to the provinces for a number of years and all of a sudden you are telling them that you do not think those funds are meeting national objectives, as such, and

[Translation]

tes que nous avons pour atteindre certains de ces objectifs nationaux. Voilà le genre d'influence que nous aimerions avoir.

M. Blenkarn: Toutefois, est-ce que vous reconnaissez qu'il y a eu consultation entre les provinces, les ministres provinciaux . . .

M. Fox: Entre les provinces.

M. Blenkarn: . . . au sujet du transfert des étudiants, d'un côté et de l'autre, et qu'il y a une très grande mobilité en vertu de ce type de coopération?

M. Fox: Je demanderais à M. Rayner de répondre.

M. Rayner: J'ajouterai simplement, monsieur le président, qu'il y a eu et continue d'y avoir beaucoup de coopération au chapitre de l'application de certains programmes, comme le programme canadien de prêts aux étudiants. C'est un groupe plénier composé de représentants provinciaux-fédéraux qui se rencontrent assez régulièrement pour s'assurer que l'on respecte les principes de ce programme partout au pays et qu'il existe certains critères d'interprétation dans l'application de ce programme, et ainsi de suite. Alors, il y a certainement coopération, pour ce qui est de l'application . . .

M. Fox: Oui, mais là où je voulais en venir dans mon exposé, c'est que, généralement parlant, du moins c'est ce que l'on m'a reporté, lorsque les accords furent signés en 1976 ou 1977, on croyait que le gouvernement fédéral aurait beaucoup plus d'influence, pour s'asseoir avec les ministres de l'Éducation des diverses provinces, afin de développer ou d'essayer d'atteindre des objectifs nationaux. D'après ce que m'ont dit mes prédécesseurs, cela ne s'est jamais fait. Je sais que certains de mes prédécesseurs ont presque été physiquement mis à la porte de certaines réunions du Conseil des ministres de l'éducation. Cela ne m'est jamais arrivé, mais c'est arrivé à certains de mes prédécesseurs.

M. Blenkarn: L'une de vos préoccupations . . .

M. Fox: Et j'ajouterai, non pas uniquement mes prédécesseurs libéraux.

M. Blenkarn: . . . l'une de vos préoccupations, c'est d'avoir droit de regard sur ce qui se passe, en réalité, dans le domaine de l'éducation post secondaire, mais lundi, nous avons eu une conférence avec le trésorier de la province de Québec, qui nous a dit qu'il contesterait vigoureusement nos recommandations si nous recommandions beaucoup de changements. Il nous a dit que, dans cette province, l'on ne voyait pas du tout d'un œil favorable l'ingérence fédérale dans le domaine de l'éducation post secondaire. Toutefois, en Colombie-Britannique, nous avons eu l'impression qu'ils souhaiteraient certaines normes nationales, certains objectifs nationaux et une certaine orientation nationale également. Pourriez-vous commenter ce problème?

M. Fox: Oui. Je ne prétends pas que la tâche serait facile, loin de là. Je suis sûr que quiconque voudrait modifier la présente entente conclue à l'amiable avec les provinces rencontrerait beaucoup de difficultés et qu'il y aurait beaucoup d'accrochages. Si, pendant des années, vous avez remis des fonds aux provinces de façon inconditionnelle et que, tout d'un coup, vous leur dites que vous ne pensez pas que ces fonds répondent aux objectifs nationaux, comme tels, et que vous

[Texte]

you want somehow to direct the spending, or come to some sort of understanding as to what those national objectives are, you are going to have some difficulties. But I would venture to suggest—and I do not want to articulate it in a hard-line fashion—that if the provinces react, in a sense, by saying that they want to take the very traditional approach that, under Section 93 of the BNA Act, education is exclusively a matter of provincial jurisdiction, they should finance it and they should pick up the money from their taxpayers. If they want the federal government to be involved—and as I understand it they want the federal government to be involved—then they have to accept that there be visibility for those federal funds, and they have to accept that there be accountability for those federal funds, and they have to accept that there will be national objectives involved. I cannot see why the Parliament of Canada should be voting funds to the provinces to meet purely local or regional needs. I also assume that for these changes to be made, there would have to be widespread support, not only among the academic community in Canada, not only among the student bodies, but also among the people of Canada.

• 1615

Mr. Blenkarn: You gave us some percentage figures and you indicated that the federal government was now picking up, across the board, 58 per cent of the costs of postsecondary education.

Mr. Fox: Operating costs.

Mr. Blenkarn: You have defined that down to operating costs, now?

Mr. Fox: Yes.

Mr. Blenkarn: So that does not include capital or capital replacement costs. Could you give us the backup material, on which you create that percentage arrangement? We have had disputes on this, right across the country, and if you had that backup material, it would be most helpful.

Mr. Fox: I think that is a very good point. I have seen some of these stats challenged, from time to time. I have not seen anybody destroy our figures, but if our figures were incorrect, I think it would be in the national interest that all the light possible be made on it. My expert in the field is Mr. Peter Hicks, and I will ask him to address the question.

Mr. P. Hicks (Adviser to the Education Support Branch, Office of the Secretary of State): Yes, Mr. Chairman. We do not have it with us, but we could table the figures that we have. My understanding is that there is an area of dispute with the provinces with respect to the figures, but that it does not cover a large . . . The general trend is from 47 per cent to 58 per cent, but there may be some dispute in a range of whether we are talking of 59, 57, maybe even 60 or 55 per cent. But I am not aware of any dispute about that basic trend from 47 to 58 per cent. I think that kind of change since before EPF, to now, is generally accepted.

[Traduction]

voulez réorienter ces dépenses ou en venir à un genre d'entente sur ce que sont ces objectifs nationaux, il est évident que vous allez rencontrer certaines difficultés. Toutefois, j'ose prétendre—et je ne tiens pas à le dire de façon tout à fait catégorique—que si les provinces réagissent comme vous le dites, à savoir qu'elles veulent adopter la démarche très traditionnelle qui veut qu'en vertu de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, l'éducation relève exclusivement de la compétence provinciale, alors, elles devraient financer elles-mêmes l'éducation, à même les poches de leurs contribuables. S'ils désirent que le gouvernement fédéral participe, comme j'ai cru comprendre qu'ils le voulaient, alors, ils doivent accepter que la contribution fédérale soit visible et qu'ils aient à rendre compte de ces fonds fédéraux. Ils doivent accepter les objectifs nationaux. Je ne vois pas pourquoi le Parlement canadien voterait des crédits aux provinces pour répondre à des besoins purement locaux ou régionaux. Je présume également que pour pouvoir faire ces changements, il sera nécessaire d'avoir l'appui général, non seulement de la communauté universitaire canadienne, non seulement des organismes étudiants, mais également du peuple canadien.

M. Blenkarn: Vous nous avez donné un pourcentage de la participation fédérale aux coûts de l'éducation postsecondaire, qui se chiffre en général à 58 p. 100.

M. Fox: Des coûts de fonctionnement.

M. Blenkarn: Vous avez déterminé que c'était votre participation aux coûts de fonctionnement?

M. Fox: En effet.

M. Blenkarn: Alors, cela ne comprend pas les coûts en immobilisations ou de remplacement du capital. Pouvez-vous nous fournir les données à partir desquelles vous avez établi ce pourcentage? Ce fut un sujet de litige partout au pays, et il nous serait très utile que vous puissiez nous fournir ces chiffres.

M. Fox: Je pense que c'est un excellent point. A l'occasion, je sais que l'on a contesté ces statistiques. Personne, à ma connaissance, n'a pu faire mentir nos chiffres, mais si les vôtres sont inexacts, je pense que c'est dans l'intérêt national de jeter toute la lumière possible sur cette question. Mon expert dans le domaine est M. Peter Hicks, à qui je demanderai de répondre à votre question.

M. P. Hicks (conseiller de la Direction générale de l'aide à l'éducation, bureau du secrétaire d'État): Oui, monsieur le président. Nous n'avons pas ces données en main, mais nous pourrions vous fournir ce que nous avons. Je crois que les provinces ne s'entendent pas sur les chiffres, mais cela ne couvre pas un grand . . . La tendance générale, c'est de 47 à 58 p. 100, quoique l'on ne s'entende pas sur la question de savoir s'il s'agit de 59, 57, ou même 60 ou 55 p. 100. Toutefois, à ma connaissance, personne ne conteste la tendance fondamentale de 47 à 58 p. 100. Je pense que l'on accepte généralement la tendance de cette évolution datant d'avant le FPE jusqu'à maintenant.

[Text]

Mr. Blenkarn: One of the concerns we have had expressed is that the EPF, as the minister mentioned, was a block transfer covering a number of things, but that it also covered certain transition grants in connection with the taxes that were levied and changes made during the 1970-71 tax reforms, as well as certain revenue guarantees on tax points and so on. Some of that the provinces treat as notionally theirs, for general revenue—having no relation to either postsecondary education, health, or medicare, or whatever. What we have done, nationally, is to take roughly 32 per cent of the EPF and to show it in the blue book as an education transfer. The provinces, as the minister knows, do not accept that. Is your 58 per cent on the basis of your notional transfer in the blue book?

Mr. Hicks: Yes, it is, Mr. Chairman.

Mr. Rayner: But it also, Mr. Chairman, includes the tax points . . .

Mr. Hicks: Yes.

Mr. Rayner: . . . the value of the tax points, and the provinces would probably, by definition, exclude tax points in doing a calculation, the y might limit it to the cash. So we could come up with different numbers. But based on our cash and tax points, we come up roughly with 58 per cent.

Mr. Blenkarn: Using approximately the 32 per cent of the total EPF, including the tax points . . .

Mr. Rayner: Yes.

Mr. Blenkarn: . . . as being devoted to education, you come up with this result.

Mr. Rayner: Right. Yes.

Mr. Blenkarn: If you did not use that much, of course, you would get a different result.

Mr. Rayner: That is right.

Mr. Blenkarn: The chairman wants to cut me off, and I would be delighted to turn it over to someone else.

The Chairman: I never said a thing, Mr. Blenkarn.

Mr. Blenkarn: All right, thank you. Let me carry on.

The Chairman: That does not mean that your own colleagues should not have some time, too.

Mr. Blenkarn: Let me just ask the minister one more question, then, in connection with this particular problem.

Across the country, we find some provinces spending a far greater percentage of their EPF money on EPF-oriented programs than other provinces. It seems that in the provinces that are perhaps treated as the most hard up or the poorest, the percentage of EPF funding that the federal government puts in for the programs is higher than in other provinces. The figures range from 62 per cent of the EPF funding being used to somewhere around 40 per cent. When you get a national average, that is fine, but how do you treat separate provinces? What do you do about separate provinces? Some of them actually are really using the EPF money for exactly what it is

[Translation]

M. Blenkarn: L'une des inquiétudes dont on nous a fait part, c'est, comme le ministre l'a mentionné, que les paiements du FPE étaient un transfert en bloc englobant un certain nombre de choses, parmi lesquelles certaines subventions de transition relativement aux impôts qui avaient été perçus et aux changements qui avaient été apportés au cours des réformes fiscales de 1970-1971, ainsi que certains revenus garantis sur des points d'impôt, et ainsi de suite. Pour certaines provinces, cela fait carrément partie de leurs revenus généraux, et c'est tout à fait distinct de l'éducation postsecondaire, de la santé ou de l'assurance-maladie, ou de quoi que ce soit. Ce que nous avons fait sur le plan national, c'est que nous avons pris environ 32 p. 100 du FPE et l'avons inscrit dans le Livre bleu comme un transfert à la rubrique de l'éducation. Comme le ministre le sait, les provinces n'acceptent pas cela. Est-ce que votre 58 p. 100 est basé sur ces transferts théoriques contenus dans le Livre bleu?

M. Hicks: En effet, monsieur le président.

M. Rayner: Toutefois, monsieur le président, cela comprend également des points d'impôt . . .

M. Hicks: En effet.

M. Rayner: . . . ainsi que la valeur de ces points d'impôt que les provinces excluraient probablement de leur calcul, par définition; elles ne tiendraient compte que des versements comptants. Alors, nous pourrions arriver à des chiffres différents. Toutefois, cela représente environ 58 p. 100, si l'on tient compte de nos versements comptants et des points d'impôt.

M. Blenkarn: En vous basant sur environ 32 p. 100 du total du FPE, y compris les points d'impôt . . .

M. Rayner: En effet.

M. Blenkarn: . . . à la rubrique éducation, vous arrivez à ces résultats.

M. Rayner: Oui, en effet.

M. Blenkarn: Si vous n'en aviez pas utilisé autant, vous auriez évidemment obtenu un résultat différent.

M. Rayner: En effet.

M. Blenkarn: Le président veut m'interrompre, et je serai ravi de céder la parole à quelqu'un d'autre.

Le président: Je n'ai rien dit, monsieur Blenkarn.

M. Blenkarn: Alors, très bien, laissez-moi poursuivre.

Le président: Cela ne signifie pas que vos propres collègues ne devraient pas avoir la parole également.

M. Blenkarn: Laissez-moi simplement poser une autre question au ministre au sujet de ce problème particulier.

Partout au pays, nous nous apercevons que certaines provinces, contrairement à certaines autres, dépensent un plus grand pourcentage des fonds provenant du FPE et des programmes connexes. Il semble que dans les provinces considérées comme les plus indigentes ou les plus pauvres, le pourcentage du financement FPE du gouvernement fédéral pour les programmes est plus élevé que dans d'autres. Les chiffres varient de 62 p. 100 en financement FPE jusqu'à environ 40 p. 100 qui est utilisé. Une moyenne nationale, c'est très bien, mais que faut-il faire dans le cas de provinces individuelles? Certaines d'entre elles se servent des fonds du FPE aux fins auxquelles ils sont

[Texte]

supposed to be used for—they have not really deviated from the objectives of the program at all.

• 1620

Mr. Fox: What you are saying is that at least in one province there is more EPF money going in under post secondary education, if you calculate it that way, than there are expenditures in that province on post secondary education.

Mr. Blenkarn: Yes. But would you want us to direct our minds to cutting that province down? Because that happens to be one of the very poorest provinces.

Mr. Fox: No, I am not suggesting that. What I am suggesting, I suppose, is that if we do separate out the various components of EPF, we come to the conclusion that the federal share has grown substantially over the life of the agreement. If you accept the figures that we have gone from 47 to 58 and the provinces have gone from . . . It is not quite the reverse because there is about 12 per cent of the amount which is in fees. So, their share is approximately 30 per cent. That has gone down from 35 per cent to 30 per cent over that period of time. Basically, I am suggesting that for an area which is generally recognized as being "primarily"—I will not use the word "exclusively"—but primarily of provincial jurisdiction, it is surprising, to say the least, that our share has gone up so substantially and that their share has gone down, and that we have no influence on the system that has been run basically with federal tax dollars.

Mr. Blenkarn: Thank you very much.

Le président: Monsieur Loiselle.

M. Loiselle: Merci monsieur le président.

Vous parlez de consultation, coordination, etc . . . Combien y a-t-il de programmes fédéraux qui interviennent dans le domaine de l'éducation?

M. Fox: Je vais demander à M. Rayner de répondre à la question . . . Au Secrétariat d'État, évidemment nous administrons le secteur de l'éducation postsecondaire. Notre budget de trois milliards de dollars et quelques est en grande partie mangé par le transfert que nous faisons aux provinces, chaque année. Si on compte tous les programmes fédéraux dans ce secteur de l'éducation, on arrive à un chiffre tout près de cinq milliards de dollars; les autres montants sont retrouvés surtout dans le secteur de la main-d'œuvre, dirigé par M. Axworthy, mais je vais demander à M. Rayner, s'il le peut, de répondre à la question.

M. Rayner: Monsieur le président, nous avons préparé au ministère une liste des dépôts du gouvernement fédéral dans le domaine de l'éducation, et sur cette liste nous avons identifié 18 programmes aux ministères fédéraux. Peut-être pourrait-on déposer une de cette liste si vous voulez?

M. Loiselle: Je l'apprécierai parce qu'on a entendu assez souvent parler chez les professeurs d'universités d'une quarantaine de programmes fédéraux.

M. Rayner: Ah oui! Mais les programmes que nous avons identifiés ici sont des programmes globaux. Il y a des sous-pro-

[Traduction]

destinés; ces provinces ne se sont pas du tout écartées des objectifs du programme.

M. Fox: Vous voulez dire que dans au moins une des provinces, l'on affecte plus de fonds du financement des programmes établis à l'enseignement postsecondaire que l'on affecte de fonds provinciaux à l'éducation postsecondaire.

M. Blenkarn: Oui. Mais voulez-vous que l'on envisage la possibilité de réduire les paiements à la province en question? Il se trouve qu'il s'agit de l'une des provinces les plus démunies.

M. Fox: Non, ce n'est pas cela que je propose. Ce que je dis, c'est que si l'on fait une ventilation des divers éléments du financement des programmes établis, l'on constate que la part du gouvernement fédéral a augmenté considérablement depuis le début de l'accord. D'après les chiffres, la part fédérale a augmenté de 47 p. 100 à 58 p. 100, alors que la part des provinces a diminué de 35 p. 100 à 30 p. 100 pendant la même période. Les chiffres ne sont pas tout à fait inversés, parce qu'il faut également tenir compte des 12 p. 100 que représentent les frais. Je veux souligner au fond que dans un domaine que l'on considère d'habitude comme étant surtout de compétence provinciale, et j'évite d'employer le mot «exclusivement», il est étonnant, pour dire le moins, que notre part ait augmenté autant et que la leur ait diminué, et que nous n'ayons pas d'influence sur le régime, qui dépend fondamentalement des impôts fédéraux.

M. Blenkarn: Merci beaucoup.

The Chairman: Mr. Loiselle.

Mr. Loiselle: Thank you, Mr. Chairman.

You spoke about consultation, co-ordination, and so on . . . How many federal education programs are there?

Mr. Fox: I will ask Mr. Rayner to answer that question. Of course, the Secretary of State Department administers the post-secondary education sector. A large percentage of our three billion and some dollars is eaten up by the annual transfer we make to the provinces. The total figure for all federal education programs is close to \$5 billion. The other amounts appear mainly in the Manpower sector, headed by Mr. Axworthy, but I will ask Mr. Rayner to answer the question if he can.

Mr. Rayner: Mr. Chairman, the department has prepared a list of the federal government's contributions to education. We identified 18 programs in federal departments. If you wish, perhaps a copy of the list could be tabled.

Mr. Loiselle: I would appreciate that, because I have frequently heard university professors talking about some 40 federal programs.

Mr. Rayner: Oh yes! The programs we identified are major programs. There are subprograms, and so on, in each area.

[Text]

grammes, etc., dans chaque domaine. Le total des dépenses pour cette liste est de cinq milliards de dollars par année.

M. Loiselle: Maintenant, monsieur le ministre, on parle d'objectifs nationaux... est-ce qu'il existe à l'heure actuelle, au niveau du gouvernement fédéral, une table de concertation pour s'assurer que ces 18 programmes, dans leur ensemble, que ces 5 milliards de dollars dépensés dans le domaine de l'enseignement, rencontrent ou sont en ligne avec les objectifs nationaux?

M. Fox: On n'a pas de table de concertation comme telle pour rejoindre ces groupes-là. Evidemment les conseils de recherche ont toute les demandes qui vont au Conseil de recherche... Pour répondre à votre question de façon claire et précise, sans donner beaucoup de détails, en coupant la rhétorique il n'y en a pas de table de concertation.

M. Loiselle: Je vous pose cette question, monsieur le ministre, parce que si la quasi totalité des ministres provinciaux de l'éducation sont farouchement opposés à ce que le gouvernement fédéral soit impliqué directement dans l'administration des campus universitaires, j'en ai rencontré aucun qui a réussi à me trouver l'article de la Constitution qui lui donnait l'exclusivité de la matière grise au pays. Lorsque l'on regarde le rôle de l'université, ce n'est pas parce qu'il y a là des murs à l'intérieur desquels il y a un enseignement qui est donné, mais on reconnaît volontiers que l'université a de multiples rôles qui dépassent celui de l'enseignement. À ce moment-là, je dirais que, du moins le milieu académique, le milieu des étudiants et bon nombre des ministres provinciaux de l'éducation reconnaissent un rôle certain au gouvernement fédéral.

Alors, ne croyez-vous pas que, comme première étape, on devrait établir chez-nous une table qui nous assurera au moins qu'on aura des objectifs, ou qu'on sera certain que le Conseil national de recherches... Qu'est-ce qui se fait dans ce sens-là pour arriver à l'établissement d'une telle table de concertation?

M. Fox: C'est ce que nous faisons en ce moment, dans le fond. Nous profitons de l'occasion de la révision des arrangements fiscaux entre les provinces pour examiner et mettre sur table nos objectifs nationaux, et les meilleures façons d'atteindre ces objectifs nationaux-là.

Ce faisant, nous arrivons à la réalisation de tous ces programmes-là. Moi, je pense, bien honnêtement, que cette table de concertation, ce système de coordination, et je l'ai mentionné dans mes notes préparées, devrait se retrouver au sein du Secrétariat d'État. Le Secrétariat d'État devrait être connu comme l'intervenant fédéral dans le secteur de l'éducation.

Evidemment, un autre intervenant de taille dans le secteur de l'éducation, c'est le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration qui, par ses programmes avec les collèges communautaires, par le biais du gouvernement provincial au Québec, avec les CEGEP, met énormément d'argent également dans les programmes de formation professionnelle.

Dans le fond, il y a des intervenants principaux au niveau fédéral. Il y a le Secrétariat d'État, qui administre essentiellement les programmes de transfert aux provinces au matière d'éducation postsecondaire, qui administre également le pro-

[Translation]

The total expenditure under the programs on the list is \$5 billion a year.

Mr. Loiselle: A reference was made to national objectives, Mr. Minister. . . . Is the federal government making a consultative effort to ensure that the \$5 billion spent on these 18 educational programs comply with the national objectives?

Mr. Fox: We have no mechanism as such for meeting with these groups. Of course, the research councils receive all the applications sent to the Research Council. . . . To answer your question clearly, without going into a great deal of detail and rhetoric, I should say that there is no mechanism for consultation with these groups.

Mr. Loiselle: The reason I ask this question, Mr. Minister, is that while almost all provincial Education Ministers are fiercely opposed to direct federal government involvement in administering their university campuses, I have not met any who managed to tell me which section of the Constitution gives the provincial authorities exclusive power over the country's intellects. Universities are more than education-dispensing institutions, they have many other roles as well. I think that at this point, the academic community, students and many provincial Education Ministers acknowledge that the federal government has a certain role to play.

Do you not think, then, that as a first step, the federal government should set up a consultation mechanism to ensure that we have objectives, or that the National Research Council. . . . What is being done to set up such a consultation procedure?

Mr. Fox: That is exactly what we are doing at the present time. We are taking advantage of the review of fiscal arrangements to examine and set out our national objectives and the best possible ways, of meeting them.

By so doing, we are looking at the implementation of all these programs. As I said in my prepared statement, I quite frankly think that the consultation mechanism should be within the Secretary of State Department. The department should be seen as the federal participant in the education field.

Another important federal participant, is of course the Minister of Manpower and Immigration. Through his department's programs with community colleges, through the Quebec government, with CEGEPs and through its substantial funding of occupational training programs.

There are in fact two main federal participants. There is the Secretary of State Department, which is chiefly responsible for administering transfer payments to the provinces for post-secondary education, the Student Assistance Program, the

[Texte]

gramme d'aide aux étudiants, la Loi sur les prêts aux étudiants, et qui administre également les ententes avec les provinces dans le secteur du bilinguisme en matière d'éducation. Alors, il y a ces deux intervenants-là en ce moment.

M. Loiselle: Croyez-vous qu'il serait utile que nous allions jusqu'à déposer à la Chambre des communes une loi qui établirait au moins les grands paramètres des objectifs nationaux dans le domaine de l'éducation?

M. Fox: Je ne sais pas de quelle façon cela pourrait se faire. Moi, je pense qu'il y a beaucoup de mérite à l'idée qu'il devrait y avoir un débat sur la question des objectifs nationaux. Nous-mêmes, à l'intérieur du ministère et à l'intérieur du gouvernement, parce que c'est un processus qui s'est passé à l'intérieur du gouvernement, par les comités du cabinet, etc., nous avons tenté d'identifier les objectifs nationaux. Je vous ai donné ici une liste de 12 objectifs nationaux qui sont le fruit de notre réflexion collective au Secrétariat d'État.

Moi, j'aimerais que ces 12 objectifs-là soient examinés de fond en comble, non seulement parce que comité ici, mais par des gens à travers le pays; qu'ils nous aident à les reformuler, à les compléter, et même à en ajouter, s'il en a que nous avons omis.

Alors, dans le fond, je pense que c'est la première fois... Je me trompe peut-être, mais je pense que c'est la première fois que nous mettons sur table ce que nous, nous considérons être les objectifs principaux du gouvernement fédéral dans le secteur de l'éducation.

M. Loiselle: Monsieur le ministre, il existe un Conseil des ministres de l'Éducation à travers le pays. C'est une table à laquelle vous êtes invité, occasionnellement. Maintenant, c'est à cette table que vous exposez... ou ça me paraît être une des rares tables où vous pouvez exposer des objectifs nationaux. Si l'on tient compte du principe qui, à mon avis, doit être retenu, celui de l'autonomie des universités, ne croyez-vous qu'on devrait tenter au moins d'institutionnaliser une table où il y aurait les ministres provinciaux de l'Éducation, les représentants du gouvernement fédéral, qui pourraient fort bien être du Secrétariat d'État, et aussi les milieux des universités? Par là, j'entends, non pas seulement les milieux académiques, mais aussi les milieux étudiants. Si vous parlez de discuter, de remettre en question ou d'évaluer ces objectifs, je crois qu'il faut y avoir trois intervenants si on veut respecter le principe d'autonomie des universités. Sans cela, ne pensez-vous pas, avec les batailles constitutionnelles en cours, qu'on risque de mettre les universités dans une situation de devoir choisir derrière qui elles vont s'enligner?

M. Fox: C'est sûrement un problème. La question est pertinente. J'espère que le comité va y réfléchir et qu'il pourra nous faire des recommandations à ce sujet-là, mais il n'y a pas de doute qu'en ce moment, pour revenir sur ce que je disais plus tôt, nous avons de la difficulté à amorcer un dialogue avec les provinces sur des sujets qu'elles considèrent être de leur juridiction exclusive. Je pense que, dans l'esprit de la plupart des ministres de l'éducation, il s'agit évidemment de juridiction exclusive. Je pense qu'ils refuseraient, à ce stade-ci, sûrement, qu'il y ait ce genre de table-là. Par contre, nous n'avons aucune difficulté à rencontrer les présidents d'universités.

[Traduction]

Canada Student Loans Act and agreements with the provinces in the area of bilingualism in education. So there are two federal participants at the present time.

Mr. Loiselle: Do you think it would be useful if we were to go so far as to table an act in the House of Commons which would specify at least the major parameters of national objectives in education?

Mr. Fox: I do not know how that could be done. I think that the idea of having a debate on national objectives has a great deal of merit. We in the department and in the government, because this is a process which is going on within the government, through Cabinet committees, and so on, have tried to identify the national objectives. I presented a list of 12 national objectives, prepared collectively by officials in the Secretary of State Department.

I think these 12 objectives should be studied thoroughly, not only by this Committee, but by people across the country. People should hold us reword them, complete them and even add others, if we have forgotten some.

I think it is the first time... I may be wrong, but I think it is the first time that the federal government has put forward what it considers to be the main objectives in education.

Mr. Loiselle: There is a Council of Ministers of Education, Mr. Minister. You are occasionally invited to participate in its meetings. It seems to me that this would be one of the few forms in which you could outline these national objectives. In light of the very valid principle of the autonomy of universities, do you not think that we should at least try to institutionalize a forum involving the provincial Education Ministers, federal government representatives, which could very well be from the Secretary of State Department, and from the university community? I am not referring just to the academic community, but to the student community as well. If you are thinking of discussing or assessing these objectives, I think that these three participants must be involved if we are going to respect the principle of autonomy of universities. Otherwise, given the current constitutional battles, do you not think that we would be forcing the universities to align themselves behind one level of the government or the other?

Mr. Fox: That is definitely a problem. You raise a very relevant point. I hope that the Committee will consider it and that it will make recommendations on this. However, to come back to what I was saying a few moments ago, there is no doubt that we are having difficulty in initiating a dialogue with the provinces on issues that they consider their exclusive responsibility. I believe that most Ministers of Education think that education is an exclusively provincial matter. I think they would refuse such a consultation mechanism at this point. On the other hand, we have no problem in meeting with university presidents. There has never been so much talk across the

[Text]

Depuis que ce comité-ci existe, on n'a jamais entendu autant parler, à travers le pays, de la contribution fédérale en matière d'éducation. Il n'y a jamais eu autant d'universitaires, jamais eu autant de présidents d'universités, d'organisations, de professeurs qui sont venus vous rencontrer, qui sont venus nous rencontrer depuis le début de ce processus-là. Alors, nous avons un contact avec eux qui est un contact direct, mais qui n'est pas dans un forum aussi organisé que celui que vous préconisez.

• 1630

M. Loiselle: Plusieurs groupes, monsieur le ministre, nous ont parlé de la nécessité de créer une commission royale d'enquête sur le financement des universités. Est-ce que votre ministère s'est déjà penché sur cette question?

M. Fox: Vous savez, c'est sûrement un outil possible. Vous pouvez arriver à la conclusion qu'il est désirable et souhaitable d'avoir un organisme extérieur qui se pencherait sur la question. Moi, je pense que ce serait un peu une admission que nous ne sommes pas capables de faire le travail nous-mêmes. Je pense, quant à moi, que nous sommes dans une situation où ces accords fiscaux touchent à leur fin, peuvent être dénoncés et renégoiés. Nous avons devant nous un certain temps, en tant que Parlement et en tant que gouvernement, pour essayer d'identifier dans quelle direction nous devrions aller. Je pense que c'est un travail qui peut vraiment être très bien fait par un comité parlementaire. Je suis plutôt porté à poser qu'aujourd'hui, ce genre de travail-là doit être fait non pas par ce qu'on considère habituellement comme les hommes sages qui peuvent présider une commission d'enquête... Mais c'est vraiment quelque chose où on parle de politique, où on parle de l'orientation fondamentale d'un pays, où on parle des rôles qui doivent être joués par différents niveaux de gouvernement. J'espère qu'on pourra arriver à un genre de consensus national sur ces questions-là, et que ce consensus national sera reflété dans les négociations qui seront entamées avec les provinces.

M. Loiselle: Ma dernière question, qui a un «a» et un «b»: est-ce que, dans votre esprit, monsieur le ministre, l'accessibilité à l'enseignement postsecondaire signifie nécessairement des frais d'inscription très bas ou nuls, ou l'accessibilité pourrait-elle être également maintenue par des programmes d'aide aux étudiants, si les programmes de financement aux étudiants étaient accrus?

M. Fox: Je vais peut-être demander à M. Rayner de répondre à la question, car M. Rayner a été le représentant du Secrétariat d'État sur un groupe de travail fédéral-provincial qui a examiné toute la question de l'aide aux étudiants.

M. Rayner: Je ne suis pas certain si je comprends très très bien la nature de la question.

M. Loiselle: Si on veut s'assurer que tout le monde a accès à l'université, on dit qu'on ne chargera rien, qu'on ne demandera donc aucune contribution financière aux étudiants. Ils iront là gratuitement. Les seuls frais qu'ils auraient à encourir, ce serait leurs frais de subsistance. Par contre, d'autres disent que l'accessibilité ne serait pas mise en cause si les gouvernements, tant le gouvernement fédéral que provincial, augmentaient les programmes d'aide aux étudiants. A ce moment-là, l'avantage

[Translation]

country about the federal government's contribution to education since this Committee came into existence. There has never been so many members of the academic community, so many university presidents, so many organizations and professors who came to meet with you since this process got under way. We have a direct contact with them, but there is no forum that is as organized as the one you advocate.

Mr. Loiselle: A number of groups have told us that a royal commission of inquiry should be set up to look at university financing. Has your department ever looked at this question?

Mr. Fox: You know, this is certainly a tool that could be used. You may conclude that it is desirable to have an outside body look at the question. Personally, I think this would be somewhat of an admission that we are not able to do the job ourselves. We are in a situation in which the fiscal arrangements are coming to an end and can be renounced or renegotiated. The Parliament and the government has some time in which to try to identify the direction to take. I think this is a job that can be done very well by a committee of Parliament. I am inclined to think that this type of work should be done by the wise men who are generally thought to be involved in commissions of inquiry... It is an issue that involves policy, the fundamental direction of the country, and the roles that should be played by the various levels of government. I hope that we will be able to reach some form of national consensus on these issues and that this national consensus will be reflected in the upcoming negotiations with the provinces.

Mr. Loiselle: My final question has two parts. Do you think, Mr. Minister, that accessibility to post-secondary education necessarily means the very low or non-existent tuition fees, or could accessibility also be maintained through students assistance programs, if the money that is allocated to such programs were increased?

Mr. Fox: I will ask Mr. Rayner to answer your question, because he was the Secretary of State Department's representative on a federal-provincial task force that looked into the whole question of student aid.

Mr. Rayner: I am not sure that I understood the question properly.

Mr. Loiselle: Some people say that in order to ensure that everyone has access to universities, tuition fees should be eliminated altogether. Students would attend university free of charge. They would just have to pay their living expenses. On the other hand, other people say that accessibility will not be jeopardized if the provincial and federal governments were to increase their student assistance programs. The advantage of such an approach, if it does not jeopardize the principle of

[Texte]

d'une telle formule, si cela ne met pas en cause le principe de l'accessibilité, c'est que cela pourrait permettre aux universités de peut-être aller chercher 25 ou 30 p. 100 de leurs revenus sans pour autant que l'étudiant ait, actuellement et pour le reste de ses jours, à supporter une dette accrue.

Mr. Rayner: Well, Mr. Chairman, certainly the student assistance program that we now support, federally, has as one of its principal objectives accessibility and equity of treatment. If there were any reductions in support from either side of the government which would necessitate increases in fees or additional costs for the students, it would seem to me that—and I am probably venturing into a policy area now—we would have to address the question of accessibility and what impact that would have on student assistance generally, and whether it would have to be delivered in a different form, or in a more generous way. In fact the federal-provincial task force on student aid, as the minister had referred earlier, prepared its report in January, and we are currently discussing with the provinces what the implications of that report will be on future student aid programs.

• 1635

M. Loiselle: Quand ce rapport sera-t-il ou a-t-il été rendu public?

M. Fox: Le rapport est public en ce moment. Le rapport est extrêmement intéressant en ce qui regarde, par exemple, le niveau d'endettement des étudiants à travers le pays, en ce qui regarde également les différents plans d'aide aux étudiants qui sont mis de l'avant dans les provinces. Il examine également l'effet du programme fédéral qui est administré conjointement avec les provinces.

M. Loiselle: Une dernière question, et c'est peut-être un peu brutal: Qu'est-ce qui vous empêcherait de prendre tout l'argent qu'on dépense au postsecondaire au chapitre des transferts et de le mettre à la disposition des étudiants, c'est-à-dire les consommateurs?

M. Fox: Je pense que, dans le fond, nous avons déjà un programme d'aide aux étudiants, comme vous le savez, qui est la Loi sur les prêts aux étudiants. Normalement, pour fins administratives, nous passons par les provinces pour administrer ce programme-là, parce que c'est plus facile. Les provinces ont déjà des programmes de ce genre-là et c'est eux, comme toute, qui administrent notre programme.

Mais je pense que la réponse à votre question serait qu'il n'y a rien qui nous empêcherait d'accorder une aide accrue aux étudiants si c'était cela qui était considéré comme la meilleure façon de rencontrer des objectifs nationaux. Je ne dis pas que c'est cela la meilleure façon dans mon esprit, je dis que je pense qu'il n'y aurait rien qui nous empêcherait d'aller vers un système d'aide accrue aux étudiants.

M. Loiselle: Merci.

The Chairman: Mr. Thacker.

Mr. Thacker: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Minister, as I read through your report, I was pleased to see you sort of acknowledge the development of the universities through the 60s in response to the demands of the taxpayers and the

[Traduction]

accessibility, is that it would enable universities to obtain 25 or 30 per cent of their revenue without forcing students to bear an increased debt load now and in the future.

M. Rayner: L'un des objectifs principaux du programme fédéral d'aide aux étudiants, monsieur le président, est l'accessibilité et l'équité. Si l'un ou l'autre des paliers de gouvernement devait réduire sa contribution, ce qui ferait augmenter les frais de scolarité, je pense—je m'aventure probablement dans le domaine de la politique maintenant—qu'il faudrait réexaminer la question de l'accessibilité et déterminer s'il faudrait modifier ou augmenter l'aide aux étudiants. En fait, comme le ministre l'a dit tout à l'heure, le groupe de travail fédéral-provincial sur l'aide aux étudiants a préparé son rapport en janvier, et nous discutons présentement avec les provinces des répercussions de ce rapport sur l'avenir des programmes d'aide aux étudiants.

Mr. Loiselle: When will this report be made public or when has it been made public?

Mr. Fox: The report is now public. It is extremely interesting concerning, for example, the level of debts of students across the country, concerning also the different assistance programs for students which are put forward by the provinces. It also reviews the effect of the federal program which is administered jointly with the provinces.

Mr. Loiselle: One last question, and maybe it is a little bit straightforward, what would stop you from taking all the money spent on transfer for post-secondary education and giving it to the students, that is, the consumers?

Mr. Fox: In fact, we already have an assistance program for students, as you know, which is the Student Loans Act. Normally, for administrative purposes, we do it through the provinces because it is easier. Provinces already have similar programs and it is them that administer our program.

But to answer your question, I think nothing would stop us from increasing student aid if that was considered the best way to meet national objectives. I am not saying that to my mind this is the best way to go about it. I am just saying that there is nothing that would stop us from going to an increased assistance program for students.

Mr. Loiselle: Thank you.

Le président: Monsieur Thacker.

M. Thacker: Merci, monsieur le président. Monsieur le ministre, en lisant votre rapport, j'ai été ravi de constater que vous reconnaissez le développement des universités au cours des années 60 à la suite des demandes des contribuables et des

[Text]

parents who wanted their children to have access to university. In your report you really acknowledged that the universities are a rather unique and complex creature in our society, in that they really are primarily "people" places; over 80 per cent of their budgets goes to people, and that is primarily professors.

In view of that, it strikes me that the rate of change in those institutions is necessarily slow. I wonder whether you would agree that the process of cutbacks, or whatever it might be, is going to have to be brought in rather slowly, rather than sort of being a quick, dramatic step.

Mr. Fox: Well, you know, we are talking basically about two things, and that debate has gone on within government and within the country and within this parliamentary committee. We are talking about cuts and we are talking about reaching national objectives, and I really wonder how compatible the two of them are. In other words, can you cut substantially from post-secondary education; can you cut the federal contribution substantially, and at the same time hope that you are going to negotiate a turnaround with the provinces so that there is greater influence in trying to reach the national objectives. I think it is very difficult to do both at the same time.

The other point which you have made I think on the whole is well taken. I think any immediate and dramatic changes in the level of funding to these institutions would be rather difficult for the universities to adapt to. I think if we want to negotiate national objectives—and I think it is important that we do negotiate national objectives with the provinces—it would have to be done over a period of time probably.

Mr. Thacker: It flows from that . . .

Mr. Fox: That is my position. It is not necessarily the Cabinet's position. Once the Cabinet position has been adopted, it will become my position . . .

Mr. Thacker: I presume within Cabinet we can certainly expect that you will fight hard for the institutions, though, given their unique setup.

Mr. Fox: Yes.

Mr. Thacker: That is correct, is it not?

Mr. Fox: Yes.

Mr. Thacker: As I looked through your 12 goals, again, because I care for the universities, as I am sure you do, it strikes me that our existing university system has, in a very substantial way, met each and every one of those 12 goals. I know that we could have the universities put a brief in on each of those and they could show an incredible amount of proof and evidence that they have met every one of those goals. So I wonder whether we are not just talking about a sense of degree. Are you able to identify for us today the specific failings that you believe the university . . .

• 1640

Mr. Fox: I would think if the Minister of Manpower and Immigration were here—perhaps you are inviting him or maybe he has appeared—he would probably state that the

[Translation]

parents qui voulaient que leurs enfants aient accès à l'université. Dans votre rapport, vous reconnaissez vraiment que les universités sont un élément unique et complexe de notre société, puisqu'elles sont surtout composées de «gens» qui représentent 80 p. 100 de leur budget, et c'est-à-dire des professeurs.

Compte tenu de cela, ce qui me frappe, c'est que le taux de changement de ces institutions est nécessairement lent. Êtes-vous d'accord que les coupures, ou quoi que ce soit, devront se faire lentement plutôt que de façon rapide et dramatique?

M. Fox: Ma foi, vous savez que fondamentalement, nous parlons de deux choses, et c'est une discussion qui s'est faite à l'intérieur du gouvernement, et au pays, par le truchement de ce Comité parlementaire. Nous parlons de coupures et nous parlons d'objectifs nationaux à atteindre. Je me demande jusqu'à quel point les deux sont compatibles. Autrement dit, on peut couper sensiblement dans l'éducation post-secondaire, on peut réduire sensiblement les contributions fédérales, et en même temps, espérer négocier un changement d'attitude avec les provinces, de façon à exercer une plus grande influence pour atteindre des objectifs nationaux. Je pense qu'il est très difficile de faire les deux en même temps.

Quant à votre commentaire général, il est très valable. À mon avis, tout changement immédiat et dramatique du niveau de financement de ces institutions poserait des problèmes d'adaptation aux universités. Je pense qu'il faudra probablement le faire sur une certaine période de temps si nous voulons négocier des objectifs nationaux avec les provinces, et je pense que c'est important de le faire.

M. Thacker: Il en découle que . . .

M. Fox: C'est ma position. Ce n'est pas nécessairement celle du cabinet. Lorsque le cabinet se sera prononcé, alors, j'adopterai sa position.

M. Thacker: Je présume que nous pouvons certainement nous attendre à ce que vous défendiez farouchement les institutions au cabinet, étant donné leur situation unique.

M. Fox: En effet.

M. Thacker: C'est exact, n'est-ce pas?

M. Fox: Oui.

M. Thacker: En regardant vos douze objectifs, et parce que les universités me tiennent à cœur, tout comme c'est le cas pour vous, j'en suis sûr, ce qui me frappe, c'est que notre système universitaire actuel a sensiblement bien répondu à chacun de ces douze objectifs. Je sais que nous pourrions demander aux universités de présenter un mémoire sur chacun de ces objectifs, et qu'elles pourraient démontrer, hors de tout doute, qu'elles ont atteint chacun de ces objectifs. Alors, dans un sens, je me demande s'il ne s'agit pas simplement d'une question de degré. Pourriez-vous nous dire quelles sont, selon vous, les lacunes précises des universités . . .

M. Fox: Si le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration était là,—peut-être l'avez-vous invité ou a-t-il déjà comparu,—il vous dirait probablement que dans le système actuel,

[Texte]

manpower objective is a very difficult one to attain within the present system. I will just take an example that has been suggested to me recently by the Minister of the Environment. The number of foresters required in this country are not being produced by community colleges or the universities.

The Minister of Manpower would indicate a number of high-skill positions where there is a dearth of qualified Canadians to fill these positions. Once again, there does not seem to be any way to try to influence the post secondary education sector, as opposed to simply the universities, to producing this type of person that is needed by the economy, so there does seem to be some problem in the system in producing the type of people that are going to be needed by this country in years to come.

I know the Minister of Manpower and Immigration would be more eloquent than I am on the subject.

As for the mobility objective, it seems to me that there should be more mobility amongst students and perhaps teachers across the country. There already is some interprovincial mobility. I think we would, as a government or as a Parliament, probably like to see more young Canadians taking a second year or third year in various universities across the country. That is one aspect of mobility. I suppose another aspect of mobility is that a family leaving the Province of Quebec to come to Ontario or to some other province, or the other way around, always has some problem in the standards that apply in the various school systems. It seems that many kids in Canada lose a year at some point because of this type of problem that arises following moves of families.

I suppose I could go through many of them in the same way. The fourth objective is research for economic growth. We think there should be greater links between industry and universities and R&D. The one I mentioned before, Canadian knowledge and understanding, is the sixth objective. The whole area of Canadian studies, I think is universally recognized as not being met at the moment within the system. Then some of them are, I suppose, primarily federal objectives, if I talk about citizenship, language and cultural identity. The point is made time and time again that the people who are publishing the school books for the Atlantic provinces live in Dubuque, Iowa. It does not seem to make much sense. That is the right example, is it not? The publishing centre for the Atlantic provinces is in Dubuque, Iowa. Something is not really working correctly there.

The accessibility objective: we are really talking about equality of opportunity in each region of the country and it is quite possible that some of the regions of the country could not . . . I do not want to overstate my case. I will recognize that there is a good set of universities across the country, but the accessibility objective, I believe, can best be met if at some point we can say that the federal government has a role to play in that. We play it through the Canada Student Loans Program at the moment.

Should we be doing it more within the Canada Student Loans Program? Would it be better to put more of our funds there into programs that are visible, that are clearly federal

[Traduction]

il est très difficile d'atteindre l'objectif de main-d'œuvre. Je vous cite simplement un exemple que m'a suggéré récemment le ministre de l'Environnement. Les collèges communautaires ou les universités ne fournissent tout simplement pas le nombre d'ingénieurs forestiers dont on a besoin au pays.

Le ministre de la Main-d'œuvre vous dirait qu'il y a pénurie de Canadiens compétents pour un certain nombre de postes spécialisés. Encore une fois, il semble impossible d'influencer le secteur de l'éducation post-secondaire, par opposition aux simples universités, de l'inciter à fournir le genre de spécialistes dont l'économie a besoin; alors, il semble que le système a certains problèmes à produire le genre de travailleurs dont notre pays aura besoin dans l'avenir.

Je sais que le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration serait beaucoup plus éloquent que moi sur la question.

Pour ce qui est de la mobilité, à mon avis, il devrait y en avoir plus chez les étudiants, et peut-être chez les professeurs, partout au pays. Il y a déjà une certaine mobilité interprovinciale. En tant que gouvernement, ou en tant que Parlement, je pense que nous aimerions que davantage de jeunes Canadiens poursuivent leur deuxième ou leur troisième année universitaire dans diverses institutions du pays. C'est un aspect de la mobilité. Un autre aspect, bien sûr, ce sont les problèmes des normes s'appliquant dans les divers systèmes scolaires, pour une famille du Québec qui va en Ontario, ou ailleurs, ou vice versa. Il semble qu'au pays, beaucoup d'enfants perdent une année scolaire à cause de ce genre de problèmes inhérents aux déménagements familiaux.

Je présume que je pourrais passer en revue beaucoup de problèmes de la même façon. Le quatrième objectif est la recherche pour la croissance économique. Selon nous, il devrait y avoir des liens étroits entre l'industrie et les universités, et la recherche et le développement. Précédemment, j'ai parlé du sixième objectif, qui est la connaissance et la compréhension du Canada. Je pense qu'il est reconnu universellement que présentement, le système ne répond pas du tout à cet objectif dans le domaine des études canadiennes. Je présume que certains sont surtout des objectifs fédéraux, si je parle par exemple de citoyenneté, de langue et d'identité culturelle. On nous répète que les éditeurs des livres scolaires pour les provinces de l'Atlantique habitent Dubuque, Iowa. C'est tout à fait illogique. C'est un bon exemple, n'est-ce pas? Le centre de publication pour les provinces atlantiques est Dubuque, en Iowa. Il y a certainement quelque chose qui ne va pas.

L'objectif d'accessibilité: on parle également d'égalité des chances dans chaque région du pays, et il est très possible que certaines régions du pays ne puissent pas . . . Je ne veux pas trop insister là-dessus. Je reconnais qu'il y a de bons services universitaires partout au pays, mais à mon avis, on pourrait mieux répondre à cet objectif d'accessibilité si, à un moment donné, nous pouvions dire que le gouvernement fédéral a un rôle à y jouer. Pour l'instant, nous jouons ce rôle par le truchement du programme canadien de prêts aux étudiants.

Devrions-nous faire davantage à l'intérieur de ce programme canadien de prêts aux étudiants? Serait-il préférable d'injecter plus d'argent dans les programmes plus visibles, qui

[Text]

programs, instead of turning it over to the provinces with unconditional payments? I think there are a number of objectives that are not being met as well as they could be met.

Mr. Thacker: Could you comment on why you feel they are not being met? Is it within your mind that the failure lies with the interuniversity systems, whether it be CAUT or AUCC, or is it with this continuing council of provincial ministers? What do you see as the basis of a solution?

Mr. Fox: I would simply quote back what the Minister of Education in British Columbia told his colleagues in Fredericton, and he has said it a number of times publicly. That is Brian Smith, who feels that a provincial minister of education is responsible for education within his province; that his view is of necessity a regional or a provincial view, and it is not his job to think of some of these other objectives we have been talking about. He does not think even the Council of Ministers of Education coming together is ever really interested in these objectives. The Minister of Education in New Brunswick is interested in the manpower problems of the Province of New Brunswick and that is quite properly his role, and the Minister of Education of British Columbia thinks in terms of the problems of British Columbia. Someone, somewhere, has to take the overview. But you can be meeting the needs of British Columbia or of New Brunswick and the invisible hand does not work so as to produce the manpower needs of the country. That is the point that was made to me very forcefully, I thought, by that minister of education.

Mr. Thacker: Finally, Mr. Minister, if you had three wishes for what you would like to see this task force put in its report, what would they be?

Mr. Fox: I suppose the three things are already indicated in my conclusion to the document. It seems to me it is very rational to argue that if we are indeed paying 58 per cent, we should be moving towards a more equitable share of an area which has, up to now, anyhow, been considered as being in the jurisdiction of the provinces. I would also think we should be increasing the percentage of our expenditures which are related to national objectives. If we do have national objectives and we do spend money on education, as we do, then a larger share of that should be directed towards the attaining of national objectives, because no one else is going to be doing it. I think we should have, as I indicate here, stronger mechanisms for formation of policy development within the federal government, and that should be within the Department of the Secretary of State.

My concluding words would be visibility, accountability, and national objectives. If the federal government spends money on education, then the taxpayers of this country and the recipients should know that it is coming from the federal government. Accountability—if we keep on administering some of these funds through the provinces, as we undoubtedly must in order not to create a vast new bureaucracy, then the provinces must be accountable so that these funds are indeed spent on the purposes for which they are voted. And national objectives—they are indeed the purposes for which the funds are voted.

[Translation]

sont clairement des programmes fédéraux, au lieu de remettre aux provinces des paiements inconditionnels? A mon avis, on n'a pas atteint certains objectifs aussi clairement qu'on aurait dû le faire.

M. Thacker: Pourriez-vous nous dire pourquoi vous pensez que ce n'est pas le cas? Faut-il en imputer la faute au système interuniversitaire, ou à l'ACPU, ou à l'AUCC, ou est-ce celle du conseil permanent des ministres provinciaux? Selon vous, quelle est la solution fondamentale?

M. Fox: Je citerai simplement ce que le ministre de l'Éducation de la Colombie-Britannique a déclaré à ses collègues, à Fredericton, et il l'a dit plusieurs fois publiquement. Il s'agit de Brian Smith, qui estime qu'un ministre de l'Éducation provinciale est responsable de l'enseignement dans sa province, que son point de vue ne peut être que régional ou provincial, et qu'il ne lui appartient pas de songer à ces autres objectifs dont nous avons discuté. Il ne pense même pas que le Conseil des ministres de l'Éducation s'intéresse vraiment à ces objectifs. Le ministre de l'Éducation du Nouveau-Brunswick se préoccupe des problèmes de main-d'œuvre du Nouveau-Brunswick, avec raison d'ailleurs, et le ministre de l'Éducation de la Colombie-Britannique songe aux problèmes de cette province. Quelqu'un, quelque part, doit adopter une vue d'ensemble. Mais l'on peut combler les besoins de la Colombie-Britannique ou du Nouveau-Brunswick sans pour autant répondre aux besoins en main-d'œuvre du pays dans son ensemble. C'est ce dont a cherché à me convaincre ce ministre de l'Éducation.

M. Thacker: Finalement, monsieur le ministre, si vous pouviez exprimer trois souhaits quant aux recommandations de notre groupe de travail, quels seraient-ils?

M. Fox: Je suppose qu'ils se trouvent déjà dans la conclusion de mon document. En toute logique, si nous assumons vraiment 58 p 100, nous devrions assumer une part plus équitable d'un domaine qui, jusqu'ici, a toujours été considéré comme étant de la compétence des provinces. Nous devrions également accroître le pourcentage de nos dépenses visant les objectifs nationaux. Si nous avons en effet des objectifs nationaux et que nous consacrons des fonds à l'enseignement, ces fonds devraient alors être dirigés, dans une plus grande proportion, vers l'atteinte de ces objectifs nationaux, car personne d'autre ne s'en occupera. De plus, nous devrions instituer des mécanismes adéquats quant à l'élaboration des politiques au sein du gouvernement fédéral, et plus particulièrement au sein du Secrétariat d'État.

Ma conclusion serait donc: visibilité, imputabilité, et objectifs nationaux. Si le gouvernement fédéral engage des dépenses au titre de l'enseignement, les contribuables et les bénéficiaires devraient savoir qu'ils proviennent du gouvernement fédéral. Imputabilité: si les provinces doivent continuer à gérer certains de ces fonds, ce qui est sans doute nécessaire pour ne pas créer une énorme bureaucratie, ces dernières doivent alors rendre compte de ces fonds, afin qu'ils soient bien dépensés aux fins prévues. Les objectifs nationaux,—le but dans lequel ces fonds sont accordés.

[Texte]

That would be my rather quick summary.

Le président: Pouvez-vous nous indiquer quel est votre programme? À quelle heure êtes-vous attendu?

M. Fox: Je suis attendu au Conseil du trésor vers 17 h 00. Je ne sais pas si . . .

Le président: Il ne sera pas possible de finir à temps je pense. Est-ce possible de retarder jusqu'à 17 h 30?

M. Fox: Dix-sept heures trente? Alors, je vais envoyer un message au Conseil du trésor.

The Chairman: Mr. Herbert.

Mr. Herbert: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Minister, as you are aware, I have had a running battle with the Secretary of State department for some eight years now. I must admit today—I say this very sincerely—I am very encouraged. I only say, as I listened to your brief, I hope you also have the courage to stand up firmly for what you have written in your brief, because it is a summary of what we have been trying to get as we have crossed this country. I think because most of the evidence is available, it is abundantly apparent that we have general support in nine provinces. We have opposition only in one.

But to come to a few points: when we discussed—and you have discussed it just latterly—the 58 per cent, and looking at it from the point of view of the one province—your province, my province, the one that is going to be the most difficult, I suppose, and the one, putting it bluntly, that is likely to screw up the whole deal—and that is the sense in which I feel it, having crossed the country—in the Province of Quebec—and this is what for me is making it extremely difficult to come to grips with the difficulty—the percentage of the federal moneys which go to the Province of Quebec is only 40 per cent of the total spending on post-secondary education. One can hardly criticize the Government of Quebec for what it has done for post-secondary education. I thought, because some provinces are not spending all the money that is given to them, there might be some alternative formula; I thought the possibility of some kind of carrot to the Province of Quebec might encourage it to accept some general, global conditions, which under no circumstances would be intended to impose on them any conditions under which they would spend their money.

• 1650

I am not very optimistic. But I look at it from this point of view. We see a considerable unevenness of spending on university education in the different provinces, and we notice that it is in Quebec where the greatest amount of spending takes place. If we believe in some kind of national system where there is accessibility, is it not possible that we could come up with some proposal from the federal government whereby some equalization would be built into our funding for post-secondary education? I ask this question because obviously it would be beneficial to the Province of Quebec.

Mr. Hicks: I am sure there would be no obstacle, in the sense that EPF is, of course, equalized on a per capita basis. I take it you would be suggesting equalizing on something like full-time equivalent enrolment basis.

[Traduction]

Voilà un bref résumé.

The Chairman: Could you tell us what is your schedule? When is your appointment?

Mr. Fox: I am expected at the Treasury Board at 5 o'clock. I do not know if . . .

The Chairman: I think we will not be able to finish in time. Would it be possible to delay until 5.30?

Mr. Fox: Five-thirty? Then, I will inform the Treasury Board.

Le président: Monsieur Herbert.

M. Herbert: Merci, monsieur le président.

Monsieur le ministre, comme vous le savez, je me débats avec le Secrétariat d'État depuis huit ans. Je dois avouer aujourd'hui, en toute franchise, que je suis fort encouragé. Après avoir entendu votre mémoire, je ne puis que dire espérer que vous aurez également le courage de maintenir ce que vous y avez écrit, car il s'agit d'un résumé de ce que nous avons entendu à travers le pays. Il est évident en effet que nous avons un appui général dans neuf provinces. Une seule s'y oppose.

De toute façon, nous avons discuté, comme vous venez de le dire, des 58 p. 100, mais du point de vue d'une province, votre province et la mienne, celle qui nous mettra probablement des bâtons dans les roues,—c'est ce que je pense après avoir traversé le pays, la province de Québec—et c'est pourquoi il m'est extrêmement difficile de résoudre cette difficulté, car le pourcentage des fonds versés par le gouvernement fédéral à la province de Québec n'atteint que 40 p. 100 du total des dépenses au titre de l'enseignement supérieur. On peut difficilement blâmer le Québec de ce qu'il a fait pour l'enseignement supérieur. Vu que certaines provinces ne dépensent pas tous les fonds qui leur sont accordés, j'ai pensé qu'on pourrait avoir une formule de rechange. Par exemple, on pourrait offrir un genre de carotte à la province de Québec, afin qu'elle accepte des conditions globales générales qui ne tenteraient aucunement d'imposer des conditions à la répartition de ses fonds.

Je ne suis pas très optimiste. Mais j'aborde le problème sous cet aspect. Nous constatons de grands écarts entre les montants consacrés à l'enseignement universitaire dans les différentes provinces, et que les dépenses les plus importantes ont lieu au Québec. Si nous croyons à un certain système national offrant l'accessibilité, le gouvernement fédéral ne peut-il proposer d'intégrer une certaine péréquation au financement de l'enseignement supérieur? Je pose la question, car, évidemment, le Québec en profiterait.

M. Hicks: Je suis sûr qu'il n'y aurait pas d'inconvénient, vu qu'il y a déjà une péréquation par habitant dans le FPE. Je suppose que vous proposez de rajuster le financement selon le nombre d'inscriptions à temps plein.

[Text]

Mr. Herbert: I would see two bases on which we could arrive at figures for equalization: obviously the spending of the province in the area of post-secondary education—and there would have to be some definition of what was included; but that should not be too difficult—and the other one would be on the basis of enrolment.

Mr. Hicks: Of course, and again, the agreement that preceded EPF was equalized on spending, in the sense that it was 50 per cent of eligible operating costs. Evidently one could return to that, although I think one must remember the reasons why we left that scheme, too. If you equalize on operating expenditures, of course you evidently are not equalizing on a per capita basis, and you run into problems of the richer provinces being able to afford a higher level of education. That is the reason why a per capita formula was picked in the current EPF.

Enrolment might be a pretty reasonable compromise. It certainly seems to me to be one of the very reasonable options. It would avoid the problem of auditing. If you deal with expenditures, you deal with this terrible problem of auditing the institutional expenditures or the provincial books. Certainly some scheme like that, which was based on enrolment—things are never simple, because full-time enrolment is relatively easy, but increasingly the enrolment is part-time and continuing and extension courses, and all sorts of difficulties are involved. But I do not see any of them as being as difficult as the former agreement, where we equalized on an operating expenses basis. Almost anything would be simpler than that, I would think. So it is certainly possible.

Mr. Herbert: We are certainly not likely to get an agreement with any of the provinces on any kind of sharing, because that means auditing. That would be rejected, I would think, outright. I am only looking for some solution to what I consider the essential problem of how to encourage Quebec to recognize, as they apparently are not prepared to do, that there should be some national objectives, some recognition of a national system of post-secondary education in this country.

The difficulty, I guess, is that Quebec, more than any other province, is quite a shining example; and it is very difficult on that basis to criticize them. The exchange of students between the Province of Quebec and the other provinces, for example: no restrictions have been imposed there. We have tried to get the figures—not with very much success so far. In Nova Scotia, for example, I believe 25 per cent of their students were from out of province and 27 per cent of Nova Scotia students went out of province, which indicates the exchange that takes place. Most provinces indicate that there is no discrimination against other Canadian students. That is so in Quebec. The fee level is the same in most provinces, so there is no discrimination there. In general, the system works reasonably well. So one cannot criticize what is happening in order to arrive at some future accord. In the brief it says surely we have to recognize some national objectives and, I repeat, I am so pleased to see something put down on paper to enable us to have a basis for discussion. But have you given any real consideration to what we can do about this one dissenting province, if you like, to get them into the fold? We need to say

[Translation]

M. Herbert: D'après moi, elles pourraient se fonder sur deux éléments: évidemment, les dépenses de la province dans l'enseignement supérieur, et il faudrait arriver à une définition à cet égard, mais ce ne devrait pas être trop difficile, et deuxièmement, les inscriptions.

M. Hicks: Bien entendu, avant le FPE, il y avait péréquation des dépenses, vu qu'on assumait 50 p. 100 des frais d'exploitation admissibles. Évidemment, on pourrait revenir à ce système, bien qu'il ne faille pas oublier pourquoi nous l'avons abandonné. S'il y a rajustement en fonction des dépenses d'exploitation, on ne peut évidemment effectuer une péréquation par habitant. Ainsi, les provinces les plus riches peuvent se permettre un niveau plus élevé d'enseignement. C'est pourquoi on a choisi une formule par habitant dans le cadre de l'actuel FPE.

Le nombre d'inscriptions pourrait être un compromis raisonnable. C'est du moins ce qui me semble. On éviterait ainsi le problème de la vérification comptable. En effet, s'il s'agit des dépenses, la vérification des dépenses des institutions, ou des comptes des provinces, pose d'énormes difficultés. Il est vrai qu'un système fondé sur les inscriptions... quoique ce n'est jamais simple, car il faut de plus en plus tenir compte des inscriptions à temps partiel, de l'éducation permanente, etc. Toutefois, je crois que cela ne sera jamais aussi compliqué que l'ancien accord fondé sur les dépenses d'exploitation. D'après moi, n'importe quoi serait plus simple. Ce serait donc certainement possible.

M. Herbert: Nous ne parviendrons certes pas à conclure, avec quelques provinces que ce soit, un accord prévoyant un partage, car cela suppose une vérification comptable. Je crois que ce serait rejeté d'emblée. Je recherche seulement une solution au problème essentiel que pose, d'après moi, le refus du Québec, du moins il le semble, à admettre l'opportunité d'avoir des objectifs nationaux, à reconnaître un système national d'enseignement supérieur dans notre pays.

La difficulté qui se pose, toutefois, c'est que le Québec, plus que toute autre province, n'a rien à se reprocher à cet égard et qu'il est alors extrêmement difficile de le critiquer. Par exemple, il y a des échanges d'étudiants entre le Québec et d'autres provinces, aucune restriction n'a été imposée. Nous avons tenté d'obtenir des chiffres, sans succès jusqu'à maintenant. Par exemple, je crois que 25 p. 100 des étudiants, en Nouvelle-Écosse, venaient de l'extérieur de la province, et que 27 p. 100 des étudiants de la Nouvelle-Écosse étudiaient ailleurs, ce qui donne une idée des échanges. La plupart des provinces signalent qu'il n'existe aucune distinction envers d'autres étudiants canadiens. C'est aussi le cas au Québec. Les frais de scolarité sont les mêmes dans la plupart des provinces, et il n'y a donc pas de distinction ici. En général, le système fonctionne assez bien. On ne peut donc critiquer ce qui se passe maintenant, dans le but de conclure un accord dans l'avenir. Dans le mémoire, on signale qu'il faut admettre certains objectifs nationaux. Encore une fois, je suis ravi de voir quelque chose par écrit qui nous permette d'amorcer une discussion. Toutefois, avez-vous vraiment réfléchi à la façon de faire rentrer au

[Texte]

to them, Well, we are not going to tell you how to spend your money or even where to spend it, but will you agree that we are one country and that we are currently operating as one country. It is a highly political question Mr. Minister.

Mr. Fox: It depends on what you are asking. Obviously, at the moment what we are doing is trying to develop the federal position as the EPF arrangements come to an end and are to be renegotiated. I think potentially we have a good carrot in those negotiations in the sense that we could be saying that funds will be available if they are spent in certain areas. We already do this in some areas. Take the granting councils, the research councils, as an example. The research councils establish their priorities and make funds available to people who make applications within those priorities. We have not had any difficulties with the provinces, and I am not sure if you have picked up any difficulties on this subject as you have toured the country. But in that area it has been rather successful I think. I do not pretend, as I indicated to Mr. Blenkarn, that the whole thing is a rose garden and it would be easy to accomplish. It is going to be difficult to do, and I think there has to be a carrot and, perhaps at some stage, there has to be a stick.

Mr. Herbert: Yes. I have two more points here. In your brief on page 3 you say:

The federal presence generally ensures that no artificial barriers are built to prevent students from studying anywhere in the country.

I did not really understand that in the sense that we pass over these moneys completely unconditionally. I do not know what you had in mind. How was the federal presence, by which I assume you mean the federal moneys, ensuring no artificial barriers? Just by encouragement?

Mr. Fox: I am sorry, I do not understand the question.

Mr. Herbert: On page 3 of the brief I read the last sentence in the first paragraph on the page. I do not understand what you mean. What is the significance of that statement?

Mr. Fox: We were referring to the Canada Student Loans Act or any form of federal student aid.

Mr. Herbert: Another form, other than the transfers for post secondary education

Mr. Fox: Yes. But to come back to your initial question, it can depend on how you bring the provinces along to this. I think you will find that, looking at the 12 objectives which we have identified to date, one can find a lot of agreement in the country on those objectives, and one would hope that you would find agreement on those objectives in all provinces. It is quite possible that, during your negotiating process and without being involved with carrots or sticks as I mentioned before, you could come up with a general consensus on how you meet those national objectives.

Mr. Herbert: Mr. Minister, I am very optimistic that probably we could reach agreement on what you want to do in 9 provinces, but when we are told in the other province that in effect, it is none of our damn business, I am not optimistic that

[Traduction]

bercail cette province dissidente? Nous devons l'informer que nous ne lui dirons pas où, ou comment, dépenser ces fonds, mais qu'elle doit convenir que nous formons un seul pays et que nous fonctionnons actuellement ainsi. Il s'agit d'une question hautement politique, monsieur le ministre.

Mr. Fox: Cela dépend. Il va de soi que nous tentons pour l'instant d'élaborer la position fédérale, maintenant que le FPE titre à sa fin et qu'il doit être renégocié. Je crois que nous pouvons disposer de certains atouts lors de ces négociations, à savoir que nous pourrions assortir des conditions au déblocage des fonds. Nous le faisons déjà dans certains domaines, comme pour ce qui est des conseils de recherche. Ces derniers établissent leurs priorités et octroient des fonds aux gens qui présentent des demandes conformes à ces priorités. Les provinces ne se sont jamais plaintes de cette procédure, et je ne crois pas que vous ayez entendu des critiques à cet égard lors de vos déplacements. De toute façon, on a remporté certains succès dans ce domaine. Je ne prétends pas, comme je l'ai dit à M. Blenkarn, que tout se fera nécessairement sans anicroches. Ce sera difficile, et il faut présenter une carotte, et parfois même montrer le bâton.

M. Herbert: Oui, J'ai deux autres observations. A la page 3 de votre mémoire, vous dites ceci:

La présence du gouvernement fédéral assure qu'on ne dresse aucun obstacle artificiel pour empêcher les étudiants d'étudier où ils le souhaitent dans notre pays.

Je ne comprends pas, puisque nous transférons ces fonds sans condition. J'ignore à quoi vous songer ici. Comment la présence du gouvernement fédéral, à savoir les fonds du gouvernement fédéral, empêchaient-ils ces obstacles artificiels? Il ne s'agissait que d'encouragements?

M. Fox: Excusez-moi, je ne comprends pas votre question.

M. Herbert: Je citais la dernière phrase du premier paragraphe de la page 3 du mémoire. Je ne comprends pas ce que cette phrase signifie.

M. Fox: Nous faisons allusion à la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants, ou à toute autre forme d'aide fédérale aux étudiants.

M. Herbert: A l'exception des transferts au titre de l'enseignement supérieur?

M. Fox: Oui. Mais pour en revenir à votre première question, cela peut dépendre de la façon dont on le présente aux provinces. Si l'on regarde les 12 objectifs que nous avons identifiés jusqu'à maintenant, on constate que bien des gens acceptent déjà ces objectifs et que toutes les provinces pourraient bien en convenir également. Il est fort possible, au cours des négociations, et sans avoir recours à la carotte ou au bâton, comme je l'ai dit plus tôt, qu'on en vienne à un consensus général sur la façon d'atteindre les objectifs nationaux.

M. Herbert: Monsieur le ministre, je crois bien qu'on pourrait conclure un tel accord dans neuf provinces, mais la dernière nous dit en fait que cela ne nous regarde pas. Je ne crois pas que nous puissions convaincre cette 10^e province

[Text]

we are going to be able to get the tenth province to share in what we want to do in the other nine. I can only say good luck. I am 100 per cent in support of what you have presented to us today.

I have one other little point. In your communiqué which you issued two days ago, on June 9 I believe, headed Official Languages Education 1981-1982, I have just a suggestion. On the second page, you mentioned that some \$11 million will be allocated to the two national programs administered by the Council of Ministers of Education. Now you have not been too welcome as a member of the Council of Ministers of Education. Can you not use your \$11-million stick to ensure that you get a one-vote seat, 1 out of 11 on the Council of Ministers of Education so at least you can assure your presence?

• 1700

Mr. Fox: I want a lot more than that. But whenever these programs are discussed, of course, we are invited to participate. I was invited to participate in January of this year where we discussed these programs. The \$11-million component, if I recall, refers to a summer bursary program for students across the country, which is funded by the federal government but administered through the council. It refers also to the instructors in the classrooms, I believe, which allows us to have monitors from provinces where the official language is French and to teach French in other parts of the country to, so to speak, the teachers' aides. On the whole, they have been rather good programs.

But there is a vast difference, you see, and I think it fits right into the discussion. On the \$3 billion that the federal government spent on post secondary education, we have very, very, little influence. On the specific programs within the Department of the Secretary of State, when we are talking about a specific program there which is subject to negotiations with the provinces and there are conditions attached, we have more influence. That is part of the \$33 million of the non-formula payments to the provinces under the official languages and education program, and on those we have influence. We can terminate those agreements. We can say, Well, we have the money, if you agree to spend money in those areas. We are obviously in agreement that that \$11 million should be spent on helping students from across the country follow language courses in the other official language during the course of the summer. To my mind that is an indication as to how you can reach national objectives.

Mr. Herbert: Mr. Chairman, my euphoria with the work of the Department of Secretary of State may not last that long, but I want to say that today I am most gratified.

The Chairman: Mr. Blaikie.

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, I have just a few remarks. First of all, I am not responding to the minister but to the conversation which the minister and Mr. Herbert just had about one province not being willing to accept the notion of national objectives, et cetera. I think we might all be well advised not to get too caught up in the framework of intergovernmental

[Translation]

d'accepter ce que nous voulons faire dans les neuf autres. Je vous souhaite seulement bonne chance. Je suis tout à fait d'accord sur ce que vous avez présenté aujourd'hui.

Une dernière observation. Au sujet du communiqué que vous avez émis il y a deux jours, le 9 juin, concernant l'éducation en langues officielles en 1981-1982, je n'ai qu'une suggestion à faire. A la deuxième page, vous mentionnez qu'environ 11 millions de dollars seront octroyés aux deux programmes nationaux administrés par le Conseil des ministres de l'Éducation. On ne vous a pas trop bien accueilli au sein du Conseil des ministres de l'Éducation. Ne pouvez-vous pas vous servir de cet atout, de ces 11 millions de dollars, pour vous assurer que l'on vous offrira un siège et un vote, un sur onze, au sein du Conseil des ministres de l'Éducation, afin d'être au moins sûr d'assister à ses réunions?

M. Fox: Je veux beaucoup plus. Cependant, chaque fois qu'on discute de ces programmes, bien entendu, nous sommes invités à participer. Ainsi, j'ai été invité en janvier dernier. Ce montant de 11 millions, sauf erreur, se rapporte à un programme de bourses d'été pour des étudiants de tout le pays, financé par le gouvernement fédéral, mais administré par le conseil. Il touche également les moniteurs, ce qui nous permet d'avoir des moniteurs venant des régions de langue française qui enseignent le français dans d'autres régions du pays et qui assistent les enseignants. Dans l'ensemble, ces programmes ont donné de bons résultats.

Toutefois, il existe une grande différence, et il est pertinent de la noter. Nous ne pouvons qu'exercer une influence infime sur les 3 milliards de dollars que le gouvernement fédéral consacre à l'enseignement supérieur. Nous pouvons exercer une plus grande influence quand il s'agit de programmes précis du Secrétariat d'État, qui font l'objet de négociations avec les provinces et qui sont assortis de conditions. Cela fait partie des versements de 33 millions non inclus dans la formule et remis aux provinces en vertu du programme d'enseignement et des langues officielles. Nous pouvons mettre fin à ces accords. Nous pouvons dire: nous vous octroyons ces fonds, pourvu que vous conveniez de les dépenser dans tel ou tel domaine. Nous convenons évidemment que ces 11 millions devraient servir à aider des étudiants de partout au pays à suivre des cours de langue dans l'autre langue officielle pendant l'été. A mon avis, c'est un indice de la façon dont on peut atteindre ces objectifs nationaux.

M. Herbert: Monsieur le président, mon euphorie à l'égard du travail du Secrétariat d'État sera peut-être de courte durée, mais je tiens à dire qu'aujourd'hui, j'en suis fort satisfait.

Le président: Monsieur Blaikie.

M. Blaikie: Monsieur le président, je n'ai que quelques observations à faire. Tout d'abord, je ne réponds pas au ministre, mais à la discussion que viennent d'avoir le ministre et M. Herbert au sujet d'une province qui refuse d'accepter la notion d'objectifs nationaux, etc. Nous serions peut-être avisés de ne pas trop nous immiscer dans la question des relations

[Texte]

relations, and to remember that if we ask the universities in Quebec, for instance, whether they thought they had a role which transcended their local needs, of course, if they are universities, all would say, yes. So we can lose what might be the self-understanding of the universities in Quebec by allowing ourselves to be imprisoned by the intergovernmental rhetoric of both levels of government. I just say that in passing. It is clear that universities, as universities, have roles that are larger than provincial or national roles.

That brings me to my question, Mr. Minister. I am nervous about the language of national objectives as it pertains to universities per se. It is more understandable to me when we talk about vocational training or community colleges, et cetera. When you talk about the need for more connection between industry and universities, for instance, I am nervous and wonder whether or not ultimately this is the healthiest thing for the country in the long run.

• 1705

In the short run, of course, the position could be that if the federal government can persuade universities to become involved in areas that the federal government thinks are important and what the federal government thinks is important is the equivalent of national objectives a sort of dependency could result. As I say, if the universities are induced to become involved with all that through targeted funding for various national objectives, a kind of specific dependency relationship could develop as opposed to the more general one they have now. So I just wonder whether or not you have any anxieties about that; whether you see it as a dangerous thing, given the kind of connection, for instance, that exists in the United States between the military, the industrial sector and the universities; and whether or not we might develop some equally reprehensible sector in the future?

Mr. Fox: Naturally, I would hope not. But it so happens that some of our research councils, and I am not saying that there is unanimous agreement on the matter amongst the academic community, have decided to target their grants in certain areas which they believe to be of national importance. For instance, I can take the Social Sciences and Humanities Research Council which has untargeted funds and also targeted funds. With regard to targeted funds, they feel that a main problem this country is going to face in the years to come is an aging population; also they believe it to be their responsibility to try to get more university researchers and academics thinking about the problems of aging and what type of society we will have a few years down the road. I think that is the type of very general national objectives that we are talking about. Obviously we are not talking about trying to influence the type of thinking that is going on in the minds of the researchers or the academics. I am talking about the councils. Those decisions really are taken by the board of governors of the Social Sciences and Humanities Research Council.

The other objectives I think are sufficiently wide and sufficiently far-reaching that they have not caused the type of concern which you are quite right in raising. On the other hand, I tend to think we should be most concerned if, as a

[Traduction]

intergouvernementales. Il ne faut pas non plus oublier que si nous demandions aux universités du Québec si elles estiment jouer un rôle qui dépasse leurs besoins locaux, elles répondraient toutes, bien entendu, par l'affirmative. On risque donc de perdre cette attitude positive des universités du Québec en nous embourbant dans la rhétorique des relations intergouvernementales. Je le dis en passant. Il est évident que les universités, de par leur nature, jouent un rôle qui dépasse les frontières provinciales ou nationales.

Cela m'amène à ma question, monsieur le ministre. Je m'inquiète un peu de ce qu'on parle d'objectifs nationaux dans le cas des universités elles-mêmes. Je le comprends mieux quand il s'agit des collèges de formation professionnelle, ou collèges communautaires, etc. Je m'inquiète de ce qu'on parle de la nécessité de rapprocher l'industrie et les universités, car je me demande si c'est dans l'intérêt de notre pays, à long terme.

A court terme, bien entendu, si le gouvernement fédéral peut convaincre les universités de s'intéresser aux domaines qu'il juge importants, et ce sont eux qui deviennent des objectifs nationaux, il pourrait en résulter une certaine dépendance. Autrement dit, si l'on encourage les universités à s'intéresser à ce domaine par un financement orienté vers des objectifs nationaux, on pourrait créer un lien de dépendance précise plutôt que générale, comme à l'heure actuelle. Je voudrais donc savoir si cela vous préoccupe, si c'est un risque, étant donné par exemple le lien qui existe, aux États-Unis, entre l'armée, l'industrie et les universités, et si nous ne risquons pas de créer ici une situation tout aussi néfaste?

M. Fox: Évidemment, j'espère que non. Mais il se trouve que certains de nos conseils de recherche, et je ne dis pas que tous les universitaires s'entendent là-dessus, ont décidé d'accorder leurs subventions dans certains domaines qui leur semblent d'importance nationale. Par exemple, le Conseil de recherche en sciences humaines impose parfois des conditions à l'égard du domaine de recherche. Par exemple, il estime que le vieillissement de la population est un des principaux problèmes auxquels fera face notre pays à l'avenir, et qu'il est responsable de tenter d'encourager plus de chercheurs universitaires à se pencher sur les problèmes du vieillissement et sur le genre de société que nous connaissons dans quelques années. Voilà le genre d'objectifs nationaux très généraux auxquels nous songeons. Il va de soi que nous ne parlons pas d'influencer la pensée des chercheurs ou des universitaires. Je pense aux conseils. En fait, ces décisions sont prises par les gouverneurs du Conseil de recherche en sciences humaines.

Les autres objectifs sont d'une portée assez générale pour ne pas avoir suscité le genre de préoccupations dont vous parlez. Par ailleurs, il y aurait lieu d'être inquiets si, tout en connaissant fort bien certains des problèmes que notre pays connaîtra

[Text]

country knowing full well some of the problems we will have to face in the years to come, were to say, well, there is \$3 billion a year being spent on education and we are unwilling to see any of those funds targeted to meet national objectives. I suppose all of us in this room would agree that the promotion of bilingualism in education is a valid national objective; and although some might not, perhaps most people in the room would agree on that, as they would agree that it is proper for the federal government to say that they are willing to put funds to promote this as they are doing in the bilingual and education agreements; as they are doing in the summer bursary programs or the monitoring programs.

It seems to me that we try to reach national objectives in a number of areas. We have national objectives in R&D; we have national objectives in economics, in terms of reaching for a goal in growth; we have a national objective, I suppose, in keeping the country together. Of course, we would want to have some of the funds targeted for those national objectives that we have described in the paper. Would you find any difficulty with any of the national objectives there?

Mr. Blaikie: I think the national objectives at this point are sufficiently general and high sounding for there to be no problem. But I think it is a good thing to know what some of the dangers are in some of the concepts that are being employed, and I was thinking more particularly, for instance of how the government can induce applied technology as opposed to pure research or whatever; those sorts of things. Also, such things as you mentioned about noticing that we have more older people than we used to have, so we had better do more research on what it means to be old are not the sorts of suggestions that I would quarrel with.

However, I would like to think that universities by themselves might be able to notice that without the federal government to tell them, but that might be a comment on our sociology department. Anyway, that was the comment I wanted to make, and I do not have any further questions Mr. Chairman.

• 1710

The Chairman: Mr. Weatherhead. And leave me five or ten minutes.

Mr. Weatherhead: Yes, Mr. Chairman. We always leave the chairman some time at the end, Mr. Minister.

After listening to the comments in your own statement and the comments in the last hour and a half, we have covered a lot of the points, but perhaps I could just touch on a couple of others on which I am too clear myself.

With respect to the national objectives set out on pages 6 to 9, we have commented on them off and on in the last hour. How do you see those 12 objectives and perhaps some others being actually enunciated in the future? I take it, rightly or wrongly, that you are not considering a federal statute; if not, are you looking at some sort of working agreement of goals between the provinces and the federal government? Can you elaborate on that a little bit?

[Translation]

dans quelques années, nous refusons d'orienter quelque part que ce soit des 3 milliards consacrés chaque année à l'enseignement, vers des objectifs nationaux. Tous les gens ici présents conviendraient que la promotion du bilinguisme dans l'enseignement est un objectif national valable, du moins la majorité, comme ils conviendraient également que le gouvernement fédéral a raison de dire qu'il est disposé à octroyer des fonds pour l'encourager, comme dans le cas des accords sur l'éducation, des programmes de bourses d'été ou des programmes de surveillance.

Il me semble que nous tentons d'atteindre des objectifs nationaux dans un certain nombre de domaines. Nous en avons en recherche et en développement, en économie, pour ce qui est de l'expansion, et quant à l'unité nationale. Bien entendu, nous voudrions que certains de ces fonds soient orientés vers les objectifs nationaux que nous décrivons dans le mémoire. Y en a-t-il un que vous ne seriez pas disposé à accepter?

M. Blaikie: Ils sont assez généraux et louables pour ne poser aucun inconvénient. Toutefois, il est bon de connaître certains des risques que comportent les concepts utilisés. Par exemple, comment le gouvernement peut-il encourager la technologie appliquée, par opposition à la recherche pure, et ainsi de suite. Par ailleurs, pour ce qui est d'effectuer plus de recherche sur le vieillissement parce qu'on a constaté qu'il y a de plus en plus de gens âgés, je ne puis qu'accepter, évidemment, cette suggestion.

Toutefois, je crois bien que les universités peuvent le constater d'elles-mêmes, sans que le gouvernement fédéral ne le leur signale, mais il s'agit peut-être ici d'un commentaire sur notre département de sociologie. De toute façon, c'est ce que je voulais dire, et je n'ai pas d'autres questions, monsieur le président.

Le président: Monsieur Weatherhead. Laissez-moi cinq ou dix minutes.

M. Weatherhead: Oui, monsieur le président. Nous laissons toujours un peu de temps, à la fin, au président, monsieur le ministre.

Nous avons déjà touché plusieurs questions, dans votre déclaration et au cours de la discussion que l'on vient d'entendre, mais je pourrais peut-être en aborder d'autres qui ne sont pas trop claires dans mon esprit.

Nous avons déjà fait des observations au sujet des objectifs nationaux énoncés aux pages 6 à 9. Comment ces 12 objectifs, et peut-être d'autres, seront-ils énoncés dans l'avenir? Je suppose, à tort ou à raison, que vous n'envisagez pas d'adopter une loi fédérale à cet égard. Dans la négative, envisagez-vous un genre d'accord entre les provinces et le gouvernement fédéral? Pouvez-vous nous donner plus de détails là-dessus?

[Texte]

Mr. Fox: I would admit that this is not crystal clear in my mind at this stage. The EPF arrangements are usually legislated, as I understand it. If you did go towards a system of the federal government wanting to tie its funds to the accomplishment of certain national objectives, you would do it either through the route of a federal-provincial agreement as is the case in the bilingualism and education agreements, or you could tie some of them into the conditions of financing and put it right into the legislation, which would give you the opportunity to have a parliamentary debate on them. So there are two possible routes: one of them is the administrative arrangement, the negotiation of new agreements; the other is doing as we have done in other areas, where you have conditions indicated right in the legislation. The block funding arrangements, of course, are a rather general example but there are other such areas.

Mr. Weatherhead: Would you have any confidence yourself from past experience or future wishes?

Mr. Fox: We are trying to get an access to information bill through the House and at the moment, the committee and it is taking a good length of time. First of all, the most important thing is a general consensus amongst federal parliamentarians that that is the direction in which we want to go. What we need is a consensus on what the national objectives are, and a consensus to the effect that we should be going towards those national objectives. You can do that through legislation or you can do it through the type of work you are doing.

Mr. Weatherhead: It is interesting, Mr. Minister, your reference to the Minister, Brian Smith, in British Columbia; we had a discussion with him and the other treasurers for the ministers there. Without attributing anything, I think it is fair to say that his position is somewhat changes from what he was describing to you perhaps earlier this year in Fredericton.

Mr. Fox: That we should legislate?

Mr. Weatherhead: Mr. Chairman, I think it is fair to say that he seemed to be in favour of some sort of national objectives in higher education and I gather that was not, perhaps, the case in Fredericton.

Mr. Fox: No, I am sorry. I must have expressed myself incorrectly because that is the general gist of his position in Fredericton.

Mr. Weatherhead: I see. You often mentioned this afternoon the need for visibility and accountability; sometimes we view these as being interchangeable and perhaps they are not interchangeable. I guess accountability is more in respect to spending the money on programs where it should be spent. With respect to visibility, do you have any specific suggestions for us regarding how the federal contributions to post-secondary education might be made more visible?

Mr. Fox: I have a great deal of difficulty seeing how they can be more visible under the present system. If you look at the transfer payments to the provinces, they obviously are not visible and I do not think anyone would argue that they are visible at the moment. Basically, no one in the country knew

[Traduction]

M. Fox: J'admets que ce n'est pas clair dans mon esprit pour l'instant. Les dispositions du FPE font habituellement l'objet d'une loi. Si le gouvernement fédéral décidait de lier l'octroi de ses fonds à la réalisation de certains objectifs nationaux, l'on procéderait soit par accord fédéral-provincial, comme dans le cas du bilinguisme et de l'éducation, ou par le biais des conditions de financement, inscrites dans la loi, ce qui permettrait un débat au Parlement sur la question. Il y a donc deux options: tout d'abord, les dispositions administratives, la négociation de nouveaux accords, ou, deuxièmement, ce que nous avons fait dans d'autres domaines, comme dans le financement global, l'inscription de conditions dans la loi elle-même.

M. Weatherhead: Êtes-vous confiant à cet égard?

M. Fox: Nous tentons maintenant de faire adopter un projet de loi sur l'accès à l'information, et le processus prend beaucoup de temps. Tout d'abord, il importe que tous les parlementaires fédéraux conviennent que nous souhaitons emprunter cette voie. Nous avons besoin d'un consensus sur la nature des objectifs nationaux et sur le fait que nous devrions chercher à les atteindre. On peut le faire par le biais d'une loi ou par des travaux comme ceux que vous avez entrepris.

M. Weatherhead: Votre allusion au ministre de la Colombie-Britannique, Brian Smith, est assez intéressante, monsieur le ministre. Nous avons eu un entretien en sa compagnie, ainsi qu'avec d'autres trésoriers. Sans lui attribuer quelque propos que ce soit, on peut dire que sa position n'est plus celle qu'il vous énonçait plus tôt cette année, à Fredericton.

M. Fox: Que nous devrions légiférer?

M. Weatherhead: Monsieur le président, on peut dire qu'il semblait favorable à l'établissement d'objectifs nationaux dans l'enseignement supérieur, et je crois que ce n'était pas le cas à Fredericton.

M. Fox: Non, excusez-moi. J'ai dû mal m'exprimer, car tel était l'essentiel de sa position à Fredericton.

M. Weatherhead: Je vois. Vous avez souvent parlé, cet après-midi, du besoin d'être visible et responsable. Nous pensons parfois que ces termes sont interchangeables, mais ils ne le sont peut-être pas. Je crois qu'«imputabilité» signifie plutôt dépenser les fonds dans les programmes pour lesquels ils étaient prévus. Pour ce qui est de la visibilité, avez-vous des suggestions à nous faire quant à la façon de rendre visibles les contributions du gouvernement fédéral à l'enseignement supérieur?

M. Fox: Je ne vois pas comment elles pourraient être plus visibles en vertu du système actuel. Il est évident que les paiements de transfert aux provinces passent inaperçus, et je crois que personne ne prétendrait le contraire. En fait, personne ne savait que le gouvernement fédéral contribuait à l'enseignement supérieur, avant les présentes discussions.

[Text]

that the federal government was involved in post-secondary education until the present round of debate.

Even some of the other programs we have that are perhaps more conditional, such as the official languages and education agreements are not highly visible. The interest groups in the country know about them. I would say, for instance, that the Canadian Parents for French are highly aware of our official languages and educational programs, and highly supportive of them. The other program that Mr. Herbert mentioned is not a highly visible program. There are very few people in the country who know that we are spending \$11 million this summer so that students from various parts of the country can go to summer language schools. I am not even sure that the students themselves really realize that the money comes from that program.

• 1715

Mr. Weatherhead: What can we actually do to make them more visible?

Mr. Fox: Is the family allowance program visible as a federal government program? I would think, yes; and the way that it is done is by the fact that the federal assistance is sent once a month to the person who is entitled to it. With regard to our summer bursary programs, if, instead of handing the money over to the provincial governments, we asked them to identify the students and we sent the cheque directly to the student, then the student and his family would be aware of it. But, I suppose, there are two aspects to your question. There is the visibility, as far as the individual who is benefiting from the program is concerned, and I think there is visibility to the general community that is paying for the program. I think we have to try to meet both of those, and I think it is easier to meet the first one. I think, for instance, that under those programs that we just mentioned, the individual can be made aware of it.

I will give you one example. For instance, under the Canada Student Loans Act, I have now asked my officials to get from the provincial governments a list of all beneficiaries of this program so that we can then write to them, saying that they are the beneficiaries of the program. We could do the same thing with some of these programs. But there are two problems: First, making the individual aware as to the existence of the program and where the funds come from, and second, making the community in general aware of the existence of this program, and that it is a program that is funded by the federal government to meet specific national objectives. That is more difficult.

Mr. Weatherhead: Now, Mr. Chairman, turning to the last page of your statement on "Strategies for the future", your second strategy, No. 2, is really a three-part strategy.

Increasing the percentage of federal expenditure related to specific national objectives and/or to direct federal support of the post-secondary infrastructure, while still maintaining a significant level of indirect infrastructure support via the provinces.

[Translation]

Même d'autres programmes assortis de conditions, comme les accords sur les langues officielles et l'éducation, ne sont pas vraiment visibles. Les groupes d'intérêts les connaissent. Je dirais, par exemple, que le groupe Canadian Parents for French est bien conscient de ces programmes et les appuie entièrement. L'autre programme qu'a mentionné M. Herbert n'est pas non plus fort visible. Les personnes savent que nous dépensons, cet été, 11 millions de dollars pour que des étudiants de diverses régions du pays puissent suivre des cours de langue. Je ne suis même pas sûr que les étudiants eux-même savent que les fonds viennent de ce programme.

M. Weatherhead: Que peut-on faire pour les rendre plus visibles?

M. Fox: Le programme d'allocations familiales est-il un programme visible du gouvernement fédéral? Je crois que oui, et cela découle du fait que l'allocation est envoyée chaque mois au bénéficiaire. Si nous demandions aux provinces d'identifier l'étudiant profitant de notre programme de bourses d'été, pour que nous lui envoyions directement le chèque, plutôt que de remettre les fonds aux gouvernements provinciaux, l'étudiant et sa famille en seraient alors informés. Toutefois, je suppose que votre question comporte deux aspects: tout d'abord, la visibilité pour la personne qui profite du programme en question, et deuxièmement, la visibilité pour la collectivité qui assume les frais du programme. Nous tentons d'atteindre les deux, mais le premier groupe est plus facile. Pour ces programmes, il est facile de sensibiliser le bénéficiaire.

Je vais vous donner un exemple. Ainsi, je viens de demander à mes fonctionnaires d'obtenir des gouvernements provinciaux une liste de tous les bénéficiaires du programme établi en vertu de la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants, afin que nous puissions leur écrire pour les informer de l'existence de ce programme. Nous pourrions faire de même pour certains de ces programmes. Mais il y a deux problèmes: tout d'abord, rendre le bénéficiaire conscient de l'existence du programme et de la provenance des fonds, et, deuxièmement, informer la collectivité en général de l'existence du programme et du fait qu'il est financé par le gouvernement fédéral en vue d'atteindre des objectifs nationaux précis. C'est beaucoup plus difficile.

M. Weatherhead: Maintenant, monsieur le président, venons-en à la dernière page de votre déclaration sur les «stratégies pour l'avenir», et votre deuxième stratégie, qui est triple, en fait:

Accroître la proportion de dépenses fédérales reliées à des objectifs nationaux précis et/ou offrir un appui fédéral direct à l'infrastructure de l'enseignement supérieur, tout en maintenant un niveau important d'appui indirects par l'entremise des provinces.

[Texte]

I break those down as three different items, arbitrarily; that you are suggesting spending some of whatever moneys are left over after this exercise is gone through, and hopefully they will be very considerable—spending them on particular national objectives of postsecondary programs. But secondly, “going on to direct federal support of the post-secondary infrastructure.” I do not know what you mean there. Are you perhaps talking about going into more of the voucher system with respect to students? You talk about the direct federal support and the postsecondary infrastructure. Are we talking about a voucher system for students, are we talking about direct grants to universities, or really what did you have in mind in this particular item?

Mr. Fox: There are a number of things, but one that comes to mind immediately is the requests from many universities.... For instance, making grants available for university research. It simply could be moneys made available to the individual researcher, but at the same time we perhaps could make moneys available for the infrastructure that is behind that researcher.

Mr. Weatherhead: So you are talking more in terms of research, that aspect of it, in these particular examples?

Mr. Fox: Perhaps Mr. Rayner could give you another example.

Mr. Rayner: That is one example. I do not think we have thought through all the various permutations there. But it is some way of contributing to the overhead costs of an institution—in what we have termed infrastructure, the base costs of operating that facility, rather than in an indirect untargeted way into a more targeted way, but still in a way where the freedom of choice lies with the institution. Overhead contribution is a good example, I think. It may be on research, it could be on a number of other elements of cost, where the decision is made by the institution; but having offered some federal assistance to encourage that activity, you could do more than just cover the direct cost, which we tend to do now—the researcher’s cost and the cost of equipment. But in any organization there are a lot of hidden costs which do not always surface, and that would be one way of tackling this particular point.

• 1720

Mr. Weatherhead: So on the first part of that second strategy, on the last page, on increasing the percentage of federal expenditures related to specific national objectives, you are talking more about more money directed to various particular types of research there too.

Mr. Rayner: To the specific objectives?

Mr. Weatherhead: Yes.

Mr. Fox: I think basically we get back to the 18 programs we talked about initially and the fact that a number of them are already directed towards reaching national objectives. I mentioned a few within the Department of Secretary of State, but there are also a number of them within other departments. Basically, what I am saying there is out of the 58 per cent we

[Traduction]

Je répartis ce paragraphe en trois éléments différents, arbitrairement. Premièrement, vous proposez de consacrer une partie des fonds restants, en espérant qu’ils soient considérables, à des objectifs nationaux précis. Mais, deuxièmement, j’ignore ce que vous voulez dire par «offrir un appui fédéral direct à l’infrastructure de l’enseignement supérieur». Songez-vous ici à l’obtention de pièces justificatives à l’égard d’étudiants? Voulez-vous dire plutôt des subventions directes aux universités, ou quoi au juste?

M. Fox: Entre autres choses, on peut songer immédiatement aux demandes provenant des nombreuses universités... Par exemple, octroyer des subventions pour la recherche universitaire. On pourrait octroyer des fonds aux chercheurs eux-mêmes, mais aussi en octroyer pour l’infrastructure entourant ces chercheurs.

M. Weatherhead: Vous parlez donc ici plutôt de la recherche?

M. Fox: M. Rayner pourrait peut-être vous donner un autre exemple.

M. Rayner: C’est un exemple. Je ne crois pas que nous ayons réfléchi ici à toutes les possibilités. Mais il s’agit de contribuer aux frais indirects d’une institution—ce que nous appelons l’infrastructure, les coûts d’exploitation de base—en établissant un lien, tout en laissant sa liberté de choix à l’institution. Un bon exemple serait donc la contribution aux frais indirects. Il peut s’agir de la recherche, ou d’autres coûts, là où la décision est prise par l’institution, mais où le gouvernement fédéral a offert de l’aide en guise d’encouragement. On peut donc faire plus que d’assumer simplement les coûts directs, ce que nous faisons maintenant, comme le coût du chercheur et de l’équipement. Mais il y a beaucoup de coûts cachés dans n’importe quel organisme, qui ne font pas toujours surface, et ce sera une façon d’aborder cette question.

M. Weatherhead: Pour ce qui est de la première partie de la deuxième stratégie, à la dernière page, lorsque vous parlez d’une augmentation de la part des dépenses fédérales concernant des objectifs précis, vous voulez dire qu’il faut affecter plus d’argent à différentes sortes de recherches dans ce cas également.

M. Rayner: Aux objectifs précis?

M. Weatherhead: Oui.

M. Fox: Nous en revenons aux 18 programmes dont nous avons parlé au début et au fait qu’un certain nombre d’entre eux visent déjà des objectifs nationaux. J’ai fait allusion à certains des programmes du Secrétariat d’État, mais il en existe d’autres au sein d’autres ministères. Au fond, je dis que l’on ne touchera pas aux 58 p. 100 que nous dépensons en ce

[Text]

are spending at the moment, assuming we would remain at 58 per cent, a larger amount of that should go towards meeting some of the national objectives I have mentioned in the paper.

Mr. Weatherhead: Do you see any merit at all in having some sort of a voucher system or partial voucher system to give direct moneys to students to spend towards their university education and to shop for it where they want?

Mr. Fox: I suppose I will disappoint you in my answer. I have not yet come to a conclusion on that. I know it is an idea that is very popular in some quarters. I think it has to be the subject of more detailed examination before I respond to it.

Mr. Weatherhead: Thank you, Mr. Chairman.

Le président: Monsieur le ministre, doit-on comprendre, d'après votre objectif numéro 7, que vous favorisez l'attribution de fonds spéciaux à des universités qui desserviraient les minorités de langues officielles? Il ne s'agit pas seulement de l'accès des membres des minorités de langues officielles. De fait, on peut dire que vous interprétez cela de la façon suivante: vous voulez vous assurer que des fonds fédéraux vont continuer de soutenir des institutions qui font cela. C'est juste?

M. Fox: Oui. Moi, dans mon esprit, dans un État fédéral comme le nôtre, avec deux langues officielles, le gouvernement fédéral doit avoir des responsabilités un peu spéciales vis-à-vis des groupes minoritaires de langues officielles?

Comme vous le savez, nous avons déjà une série de programmes, au niveau du Secrétariat d'État, pour les groupes minoritaires de langues officielles et il me semble que nous devrions avoir une responsabilité particulière pour voir à ce que nos objectifs dans ce domaine-là soient rencontrés. Il me semble également qu'avec le rapatriement possible de la Constitution et les droits linguistiques qui, je l'espère, seront enchâssés dans la Constitution, c'est sûrement un secteur qui doit nous préoccuper. Je ne pense pas qu'on va simplement légiférer; on va continuer de voir à ce que ces objectifs-là puissent être atteints.

Le président: Très bien. L'objectif numéro 9, maintenant. Est-ce qu'on peut y voir un élément de développement régional des universités? Je ne parle pas de favoriser la recherche dans le domaine du développement régional, mais est-ce qu'on peut voir là-dedans un engagement, un désir ou une volonté du gouvernement fédéral de voir à ce que le système d'universités du pays se développe équitablement dans toutes les régions?

M. Fox: Je vais demander à M. Hicks de vous parler, mais c'est sûrement entre les régions et à l'intérieur des régions également.

Le président: Par exemple, on doit s'assurer qu'il y a des universités dans les régions éloignées des grands centres. On pourrait prévoir des critères pour que des communautés, dans le sens large du mot, qui sont éloignées des grands centres puissent recevoir une aide particulière. C'est bien cela?

M. Fox: Vraiment, ici, vous essayez d'établir l'objectif. On n'a pas encore parlé de programme.

Le président: Je ne veux pas avoir les détails. Les mots "développement régional" n'apparaissent pas là, mais est-ce

[Translation]

moment, mais qu'il faudra en affecter davantage à la réorganisation des objectifs nationaux dont j'ai parlé dans mon exposé.

M. Weatherhead: Estimez-vous que l'idée d'un système de pièces justificatives, ou d'un système partiel de pièces justificatives, a du mérite? En vertu d'un tel système, les étudiants recevraient l'argent directement et seraient capables de choisir leur université.

M. Fox: Je crois que ma réponse va vous décevoir. Je ne suis pas encore arrivé à une conclusion sur cette question. Je sais que c'est une idée très populaire dans certains milieux. Je crois qu'elle doit faire l'objet d'une étude plus détaillée avant que je puisse faire des commentaires.

M. Weatherhead: Merci, monsieur le président.

The Chairman: Is it correct to assume, that according to objective number 7, you are in favour of granting special funds to universities serving official languages minority groups? It is not merely a question of access to members of official languages minority groups. It could, in fact, be said that you interpret it as follows: You want to ensure that federal funds will continue to support such institutions. Is that correct?

Mr. Fox: Yes. I think that in a federal state such as ours, with its two official languages, the federal government must assume somewhat special responsibilities as regards official languages minority groups.

As you know, the Secretary of State Department already has a series of programs for official languages minority groups. I think that we should assume special responsibility for ensuring that our objectives in this area are met. With the possible repatriation of the Constitution and the entrenchment of language rights in it, I hope, this is certainly an area that should be of concern to us. I do not think we will merely be passing legislation; we will continue to ensure that the objectives can be met.

The Chairman: Fine. I now have a question about objective number 9. Does it contain an element of regional development for universities? I am not talking about encouraging research in the area of regional development, but does this objective suggest a commitment, a desire or a will on the part of the federal government to ensure that the country's university system develops equitably in all regions?

Mr. Fox: I will ask Mr. Hicks to reply to that, but there is definitely a reference to the situation between regions and within regions as well.

The Chairman: We should ensure, for example, that there are universities in regions that are far from the major centres. Criteria could be established to ensure that communities, in the broad sense of the word, which are far from major centres receive special assistance. Is that what you mean?

Mr. Fox: You are really trying to establish the objective in this case. We made no mention of programs.

The Chairman: I do not want the details. The words "regional development" do not appear, but can we assume that you

[Texte]

qu'on peut lire que vous acceptez le fait qu'on devrait, comme gouvernement fédéral, comme on le fait dans le développement économique régional, par exemple, voir à ce qu'on ait un développement qui tienne compte des intérêts des régions?

M. Fox: Eh bien, je pense qu'il est important que toutes les régions du pays soient dotées d'institutions universitaires qui sont comparables, autant que possible, aux autres. Il est évident que ce pays ne peut pas se permettre des centres d'excellence dans chaque secteur, dans chaque région. Mais nous avons bien indiqué dans l'objectif les différentes régions du pays. Je vais laisser M. Hicks dire quelques mots là-dessus.

• 1725

Mr. Hicks: Thank you. Mr. Chairman, the word "benefits" in the phrase "cost and benefits" is meant to include the kind of things you are suggesting. It does not imply any particular kind of programming fully; it does not imply, necessarily, thrust funds for universities in small provinces, although that would be one possible program vehicle, or extra aid to rural students, for example, to allow them to cover the necessary travel costs and extra expenditures to reach an university in a nearby city—it would be another kind of program. So, very much, the word "benefits" in the phrase is meant to include that kind of objective and goals.

Le président: Monsieur le ministre, on a entendu de la part de plusieurs représentants de l'université, des professeurs, des étudiants, la critique suivante, à savoir que les provinces avaient vraiment été difficiles, les provinces avaient été dures dans l'attribution de budgets, et sans doute nous n'avons pas encore évalué cela ici. Ils disent que les provinces ont été tellement dures économiquement parlant, que l'infrastructure de base est menacée. Certaines personnes nous ont dit que ça pourrait aller à l'encontre des objectifs nationaux parce que les objectifs nationaux reposent sur le fait qu'il y a une infrastructure de base d'éducation postsecondaire au pays. Ces gens-là disent aussi que le gouvernement fédéral ne pourra pas, avec les provinces, atteindre les objectifs nationaux, à moins que l'on s'assure que l'argent versé aux provinces sera utilisé pour l'éducation post-secondaire. Ils prétendent que les universités sont tellement "maigres" en ce moment, qu'elles ne pourront pas soutenir les nouvelles initiatives que le gouvernement fédéral doit avoir dans le domaine de la recherche, ou dans le domaine... par exemple comme vous l'avez dit des études canadiennes, etc... Quelle est votre réaction à cela?

M. Fox: Ma réaction est la suivante: l'objectif principal c'est d'avoir un bon système d'éducation, de promouvoir l'excellence dans le système d'éducation au Canada et que ce système-là réponde aux besoins de notre pays. On pourra atteindre cet objectif, je pense, au Canada, dans un système fédéral comme le nôtre, seulement s'il y a coopération entre les différents niveaux de gouvernements. Idéalement il devrait être possible de s'entendre sur ce que doivent constituer les objectifs nationaux du système, et dans ce sens-là ce n'est pas la confrontation avec les provinces que l'on cherche... Pas le moins du monde! Ce que l'on cherche, dans le fond, c'est une concertation... M. Herbert est d'avis qu'il y a probablement 90 p. 100 des provinces avec lesquelles il est possible d'obtenir

[Traduction]

accept the fact that the federal government should ensure that development takes regional interests into account, as is the case in regional economic development?

Mr. Fox: Well, I think it is important that all parts of the country have comparable universities as far as possible. The country cannot afford to have centres of excellence in every field and in every region. But we did mention the various regions of the country in Objective 9. I will let Mr. Hicks say a few words on this.

M. Hicks: Merci. On parle de partager les coûts, mais aussi les avantages. Il ne s'agit pas d'un programme en particulier, il ne s'agit pas forcément de fonds initiaux pour les universités dans les petites provinces, bien que ce soit une possibilité, il ne s'agit pas d'aide supplémentaire aux étudiants des régions rurales, par exemple, pour leur permettre de payer leurs frais de voyage et les dépenses supplémentaires encourues afin d'aller à l'université dans une ville de la région—il s'agit d'une différente sorte de programme. Nous voulons donc atteindre ce genre d'objectif.

The Chairman: A number of university officials, professors and students have told us that the provinces have been very difficult in awarding budgets, and of course we have not yet assessed that point here. They claim that the provinces have been so stingy that the basic infrastructure of universities is threatened. Some people told us that this could run counter to the national objectives, because the national objectives are based on the fact that this country has a basic post-secondary education infrastructure. These individuals also say that the federal government cannot achieve the national objectives, with the provinces, unless steps are taken to ensure that the money paid to the provinces is used for post-secondary education. They claim that the universities are in such a dire state at this time that they cannot support the new initiatives that the federal government must have in research, or in the area of canadian studies as you mentioned and so on. What is your reaction to that?

Mr. Fox: My reaction is that the main objective is to have a good education system, to promote excellence in Canada's education system, and to ensure that the system meets our country's needs. This objective can be met in Canada, I believe, in a federal system such as ours, only if there is co-operation between the various levels of government. Ideally it should be possible to reach agreement on national objectives, and we certainly do not want to be involved in confrontation with the provinces... That is not our intention at all! What we are after is dialogue... Mr. Herbert thinks that such an agreement could probably be reached with 90 per cent of the provinces, but I hope that this type of dialogue will be possible with all the provinces.

[Text]

cette entente, mais j'espère que c'est avec 100 p. 100 des provinces que l'on pourra arriver à ce niveau de concertation-là.

Il est évident qu'il va falloir s'entendre avec les provinces. Cela n'a aucun sens de penser que nos contributions augmentent presque sans contrôle parce que nos augmentations à nous augmentent avec le produit national brut, et qu'en même temps les provinces puissent diminuer leur apport. Je pense qu'il faut une entente sur ces sujets-là. Cela peut sembler extraordinaire d'avancer une telle idée, mais il va falloir qu'on s'entende là-dessus. La situation actuelle ne doit pas se perpétuer ainsi. On parle de 58 p. 100 aujourd'hui, pour la part fédérale, et si les accords existants étaient renouvelés indéfiniment, cela augmenterait... What would it be in three years' time, for instance?

Mr. Hicks: If no changes were made, I think it would be around 62 to 63 per cent.

Le président: Vous admettez donc que s'il n'y a pas plus d'argent de transféré aux provinces, ou que l'on puisse d'une autre manière s'assurer que les fonds destinés à l'éducation postsecondaire y parviennent bien, vos initiatives spécifiques au niveau fédéral seront en danger. L'infrastructure de base peut en souffrir parce qu'ils seront coincés par les provinces au point de vue financier. Vous admettez ce danger-là.

M. Fox: Eh bien, je dirais que c'est fort possible. Je ne veux pas porter de jugement de valeur sur ce que font les provinces.

• 1730

Le président: Moi non plus.

M. Fox: Ce qui m'intéresse vraiment, c'est de développer une stratégie fédérale.

Le président: J'ai bien dit en partant que je vous faisais part de témoignages qu'on a reçus.

M. Fox: D'accord.

Le président: Le comité n'a pas encore fait de jugement là-dessus. C'est un témoignage qui revenait partout où on allait, à savoir que l'infrastructure de base, en termes des institutions postsecondaires, était vraiment maigre et que, dans le domaine des bibliothèques, dans bien des domaines, les édifices étaient vraiment négligés. Et à moins que le gouvernement fédéral ne s'assure qu'il va y avoir plus d'argent dans ce domaine-là, ces initiatives spécifiques pourraient être mises en danger. Vous reconnaissez ce danger-là.

M. Fox: C'est sûrement un danger possible, oui.

Le président: Merci beaucoup, monsieur le ministre.

M. Fox: Merci.

• 1730

The Chairman: Mr. Thacker.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, the comment was made that if the present arrangements carried on, the federal share would be up to, I think, 63 per cent. Has the trend been that way, or was that just a trend in the first three years and that now, as a result of the institutions being subject to the cost effects of inflation, whereas the Parliamentary contribution is restricted

[Translation]

There is no doubt that we are going to have to reach agreement with the provinces. It makes no sense to think there is almost no control on increases in our contributions, because they are based on increases in the gross national product, and at the same time the provinces are able to reduce their contributions. I think we have to reach an agreement on these issues. It may seem incredible to put forth such an idea, but we are going to have to agree on this. The present situation cannot be allowed to continue. The federal share is set at 58 per cent today, and if the existing arrangements were renewed indefinitely, the percentage would increase... Quelle serait la part du fédéral d'ici trois ans, par exemple?

M. Hicks: S'il n'y avait pas de modifications, je crois que la part serait de l'ordre de 62 ou 63 p. 100.

The Chairman: You admit therefore that unless more money is transferred to the provinces, or unless conditions are established to ensure that post-secondary education funding is used for its intended purpose, specific federal initiatives will be jeopardized. The basic infrastructure may suffer because the provinces will put them in a tight financial position. Do you admit that this danger exists?

Mr. Fox: I would say that this is quite possible. I do not care to make a value judgment on the provinces' actions.

The Chairman: Nor do I.

Mr. Fox: What I really want to do is develop a federal strategy.

The Chairman: I said at the beginning of my remarks that I was passing on to you comments that we had heard.

Mr. Fox: Right.

The Chairman: The Committee has not yet made a judgment on this. This is something we heard everywhere we went, namely that the basic infrastructure of post-secondary institutions was really in dire straits and that in many areas, including libraries, the buildings were really being neglected. Unless the federal government ensures that more money is provided for this area, these specific initiatives could be jeopardized. You recognize that this danger exists?

Mr. Fox: Yes, this is certainly a possible danger.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Minister.

Mr. Fox: Thank you.

Le président: Monsieur Thacker.

M. Thacker: L'on nous a dit que si l'on renouvelait les accords actuels, la part du fédéral augmenterait à 63 p. 100, je crois. Y a-t-il eu une tendance générale de ce genre ou s'agit-il de la tendance pendant les trois premières années? Maintenant, puisque les institutions sont soumises aux effets de l'inflation, tandis que la contribution du Parlement est limitée

[Texte]

to GNP with a deflator, that the situation has turned around in the last couple of years? What is the trend line?

Mr. Hicks: There was an initial surge when EPF started and it levelled off. As we now predict into the future, the prediction turns very, very much to what you believe enrolments are going to be and what post-secondary operating costs are going to be. There are several schools of thought, but generally, I think, a consensus view would be that certainly the rate of growth in post-secondary costs are likely to fall along with the slowing down of the rate of growth in enrolments.

If that, in fact, turns out to be the case, then we will see an escalation again with the federal percentage rising as it goes up with GNP, whereas the provinces will likely tend to cut back more in line with operating costs which would be growing at a lesser rate because of the slowdown in the rate of growth of enrolments. But, again, that is simply prediction, and there is a number of quite respectable projections with respect to post-secondary enrolment. The one I have given you would be, I think, a fairly common middle line, but there are others.

Le président: Je vous remercie, monsieur le ministre, de votre témoignage. Il nous sera certainement utile dans la préparation de notre rapport.

M. Fox: Merci, monsieur le président.

The Chairman: The meeting is adjourned till this evening in this room at 8 p.m.

SÉANCE DU SOIR

• 2008

Le président: A l'ordre!

Nous continuons ce soir l'étude de notre ordre de renvoi, à savoir le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, le financement des programmes établis et d'autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Nous sommes heureux d'avoir parmi nous ce soir le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, l'honorable Monique Bégin, à qui je souhaite la bienvenue au nom de tous les députés. Madame Bégin, vous avez une déclaration à nous faire après quoi nous passerons à une période de questions. Je vous laisse le choix: vous lisez votre déclaration ou vous la résumer. Si vous décidez de la résumer nous pourrions annexer votre déclaration à notre procès-verbal.

L'honorable Monique Bégin (ministre de la Santé nationale et du Bien-être social): Merci, monsieur le président. J'ai un texte d'environ 19 pages et demie que je ne vous lirai pas, mais je vous demanderai que l'on puisse l'annexer et je vais vous en faire un résumé sur le Feu de la conversation courante. J'aurai des copies complètes françaises et anglaises dans quelques minutes. C'est le problème usuel des ministres... qui ont de trop gros ministères. Mais je ne veux pas qu'on m'en enlève!

I am pleased to have this opportunity to present this submission to you and I did my best to address the subject matter the

[Traduction]

à l'augmentation du PNB, avec un facteur de déflation, est-ce que la situation s'est renversée depuis quelques années? Quelle est la tendance?

M. Hicks: Il y a eu une augmentation initiale lorsque le financement des programmes établis a débuté et ensuite il y a eu nivellement. Les prévisions pour l'avenir dépendent beaucoup des inscriptions auxquelles l'on s'attend et des coûts prévus d'exploitation de l'enseignement postsecondaire. Je crois qu'en général l'on croit que le taux de croissance des coûts de l'enseignement postsecondaire va probablement diminuer avec le ralentissement du taux d'accroissement des inscriptions.

Si cela se produit, il y aura une nouvelle augmentation, et la part du fédéral augmentera avec l'augmentation du PNB, tandis que les provinces auront tendance à faire des réductions à cause du ralentissement de la croissance des coûts d'exploitation dû à la diminution du taux de croissance des inscriptions. Mais je répète qu'il s'agit d'une simple prédiction, et il existe plusieurs prévisions très valables concernant les inscriptions dans le domaine postsecondaire. La prévision dont je vous ai parlé représente une option que l'on mentionne assez fréquemment, mais il en existe d'autres.

The Chairman: Thank you for your testimony, Mr. Minister. It will certainly be of use to us in preparing our report.

Mr. Fox: Thank you, Mr. Chairman.

Le président: La séance est levée jusqu'à 20 h 00 dans cette salle.

EVENING SITTING

The Chairman: Order, please!

We resume tonight consideration of our order of reference, that is the Canada Assistance Plan, the fiscal collection arrangements, the established programs' financing and other fiscal arrangements between the federal government and the provinces.

We are pleased to have tonight the Minister of National Health and Welfare, the Honourable Monique Bégin, whom I welcome on behalf of all members. Madame Bégin, you have a statement to make and we will then go on to questioning. You have the choice, you can read your statement or summarize it. If you decide to give us a summary, we can append your brief to the minutes.

Hon. Monique Bégin (Minister of National Health and Welfare): Thank you, Mr. Chairman. I have a paper of nineteen and one-half pages that I will not read, but I would ask you to append it and I will present you a brief summary. I will have French and English copies in a few minutes. That is the problem that usually faces ministers who have huge departments. But I do not want anybody to take it from me!

Je suis heureuse d'avoir l'occasion de vous présenter cet exposé et j'ai abordé le sujet qui nous occupe de mon mieux.

[Text]

way I perceived it. I hope that I am not too far off the track. However, it is for you to ask me the appropriate questions.

I am directly responsible, for two programs under review by your committee: the Canada Assistance Plan, or CAP, and the health programs under EPF which people usually call medicare. I will not give you any details on the funding of these programs nor on the rules of the game and conditions, because I assume that you have already been briefed on that.

I will first talk rapidly of the Canada Assistance Plan—CAP. That is an act which was passed in 1966. It replaced four different federal-provincial acts which were all targeted to special groups. It was at the time judged a very progressive piece of legislation because it addressed all cases of poverty—whatever the cause of poverty. Under CAP, the federal government shares in the cost of provincial and municipal social assistance programs and of certain social services which in the act are called “welfare services”.

There are three conditions that have to be met: Services must utilize needs testing; they must have an appeal system, and they should not impose residence requirements.

The beneficiaries are the poor of Canada. More than a third, 35 per cent, are disabled. Another 30 per cent are single parents, especially mothers and their children; 20 per cent are unemployed people seeking employment; 10 per cent are people approaching retirement age—the famous 55 to 64 group, and 5 per cent are members of large, low-income families. What they have in common is financial needs, and they are unable to support themselves and their families, short-term or long-term.

In 1980-81, the payment was \$1.4 billion distributed to a million adults and another half million children. That was for assistance payments—the bien-être social and then some \$400 million for social services. The money goes to people by a cheque from provincial governments, usually sent and it is by mail. The cheque carries no indication of the federal contribution to the payment and the services are provided by provincial, or municipal staff, or by nongovernmental organizations. It can be in individual homes, offices, centers such as day-care centers, or other institutions.

Our national objective under that, of course, is the fight against poverty. In that sense it is a key portion of the strategy against poverty—the other components of it being Family Allowances, Canada Pension Plan, Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement, as well as the Spouses Allowances.

Of course, CAP has more specific objectives, too. It is supposed to lessen, remove or prevent the causes and effects of poverty, dependence, and child neglect. CAP has been very effective in meeting these objectives. Virtually all of these moneys go to people, families, and individuals with income below the poverty line. In other words, CAP is our best targeted program except for the famous GIS for seniors.

[Translation]

J'espère ne pas trop m'écarter du sujet. Cependant, il vous appartiendra de me poser des questions pertinentes.

Je suis directement responsable de deux programmes qu'étudie votre comité: Le régime d'assistance publique du Canada, ou RAPC, et les programmes de santé dans le cadre du FPE qu'on appelle habituellement l'assurance-maladie. J'omettrai tout détail sur le financement de ces programmes ou sur leurs conditions car je suppose qu'on vous en a amplement parlé.

Tout d'abord, je parlerai brièvement du régime d'assistance publique du Canada, RAPC. Une loi a été adoptée en 1966 qui remplaçait 4 lois fédérales-provinciales différentes visant toutes des groupes spéciaux. Elle avait été considérée alors une loi progressiste car elle s'intéressait à toutes les victimes de la pauvreté, quelle qu'en soit la cause. Dans le cadre du RAPC, le gouvernement fédéral partage le coût des programmes d'assistance sociale provinciaux et municipaux et de certains services sociaux qu'on appelle dans la loi «service de bien-être social».

On doit satisfaire à 3 conditions: les services doivent être accordés en fonction des moyens de subsistance; il doit y avoir possibilité d'appel et l'on ne peut imposer aucune exigence à l'égard de la résidence.

Les bénéficiaires en sont les pauvres du Canada. Plus du tiers, 35 p. 100, sont des handicapés. 30 p. 100 sont des parents seuls, surtout des femmes et leurs enfants; 20 p. 100 sont des chômeurs cherchant un emploi; 10 p. 100 des gens approchant l'âge de la retraite, le fameux groupe des 55 à 64 ans, et 5 p. 100 des grosses familles à faible revenu. Ils ont en commun certain besoins financiers et sont incapables de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille à court terme ou à long terme.

En 1980-1981, 1,4 milliard de dollars ont été payés et distribués à 1 million d'adultes et à un demi-million d'enfants. Il s'agissait là du bien-être social et environ 400 millions sont allés aux services sociaux. L'argent est envoyé aux bénéficiaires sous forme de chèques par les gouvernements provinciaux, habituellement par la poste. Le chèque ne mentionne aucunement la contribution du fédéral et les services sont offerts par des employés provinciaux, municipaux et d'organisations non gouvernementales. Il peut s'agir de maisons privées, de bureaux, de centres comme les garderies, ou d'autres institutions.

Dans le cadre de ce programme, nous poursuivons bien entendu l'objectif national de lutte contre la pauvreté. C'est donc un élément clé de notre stratégie à cet égard, les autres étant les allocations familiales, le régime de retraite du Canada, la sécurité de la vieillesse, le supplément du revenu garanti ainsi que les allocations aux conjoints.

Bien entendu, le RAPC poursuit également des objectifs plus précis. Il est censé réduire, supprimer ou empêcher les causes et conséquences de la pauvreté, de la dépendance et de la négligence des enfants. Le RAPC a donné de très bons résultats. Presque tous ses fonds sont distribués à des gens et des familles dont le revenu se situe en-deçà du seuil de la pauvreté. Autrement dit, le RAPC est le programme qui atteint le mieux sa cible à l'exception peut-être du fameux supplément du revenu garanti pour les citoyens âgés.

[Texte]

With figures we can show that the fact that CAP has existed—the social assistance, in other words—has contributed significantly in recent years to the reduction of absolute poverty. I define in the text for members “absolute poverty” by opposition to “relative poverty”. “Relative poverty” has not changed in Canada in the last 30 years. That is the share of wealth going to the top group of the society compared to the lowest group of society. But “absolute poverty” as defined by Statistics Canada has been reduced, from 1973 to 1979, from 16 per cent to 12.5 per cent, and the mother-led, one-parent families, have dropped from 42 per cent to 36 per cent in the same time. So, we consider that it has achieved something.

• 2015

CAP is a federal-provincial program, but also a federal initiative in the sense that it has been a stimulus to the development of social assistance and social services all over the country. The success of CAP has resulted in provinces moving or wishing to move into programs now outside of CAP—for instance, newer concepts for the fight against poverty. Also, the provinces would now like us to have a longer list of eligible services for which we could pay, and not just eligible services but also eligible clients for assistance; namely, the working poor who are not covered by CAP, les gagnes-petits. I should simply note that the variety of social services available to people in Canada is quite important between provinces and regions of the country and the levels of assistance of the benefit payments to the clients of CAP are also very varied. In general, the provinces are the players who determine the level of assistance; we reimburse 50 cents on the dollar. I want to establish the fact that these payments are surely not des paiements gras; they are rather lean. Most of them are below the Statistics Canada poverty line definition.

Sur le rôle du gouvernement fédéral, on se demande souvent quels avantages la participation fédérale apporte dans un domaine si manifestement provincial. Les avantages sont nombreux. La pauvreté ne se répartit pas également entre les provinces, de sorte que la contribution du fédéral allège le fardeau des provinces moins nanties et garantit aussi aux Canadiens la disponibilité de prestations sociales partout, où qu'ils aillent, où qu'ils habitent au pays. Parce que les provinces, d'après nos accords, sont tenues d'aider les gens dans le besoin.

Cependant, nous, le gouvernement fédéral, n'avons pour ainsi dire pas d'influence sur la conception et sur l'application des services, des programmes. Les provinces peuvent offrir à leur choix n'importe quelle forme de service qu'elles jugent nécessaire. Mais puisque ce ne sont que certains services qui sont admissibles à des paiements, sous le Régime d'assistance publique les provinces en viennent à modeler leurs services pour obéir à nos règles du jeu et, dans ce sens-là, nous exerçons une certaine influence.

La participation du fédéral dans ce domaine est certainement acceptée et considérée comme essentielle. C'est ce que les provinces, les associations professionnelles et le secteur bénévole nous disent. Je suis certaine qu'ils vous l'ont dit à vous

[Traduction]

Les chiffres prouvent que l'assistance sociale, le RAPC, a grandement contribué au cours des dernières années à réduire la pauvreté absolue. J'ai donné dans mon mémoire une définition pour la gouverne des membres de pauvreté absolue par opposition à pauvreté relative. La pauvreté relative n'a pas changé au Canada depuis 30 ans. Il s'agit de la proportion de richesse allant au premier groupe de la société par comparaison au dernier groupe. Mais la pauvreté absolue, telle que l'a définie Statistique Canada a diminué de 1973 à 1979 de 16 p. 100 à 12.5 p. 100 et le nombre de familles monoparentales, à savoir la mère, est tombé de 42 p. 100 à 36 p. 100. Nous pensons donc qu'il a donné certains résultats.

Le RAPC est un programme fédéral-provincial, mais aussi une initiative fédérale car il a encouragé la mise sur pied de services d'assistance sociale dans tout le pays. Grâce au succès qu'il a remporté, des provinces ont voulu se lancer dans d'autres programmes, pour appliquer par exemple des concepts plus nouveaux quant à la lutte contre la pauvreté. Les provinces également aimeraient bien que la liste des services offerts soit plus longue, pas seulement la liste des services mais également le nombre de clients admissibles, c'est-à-dire les pauvres qui travaillent et qui ne sont pas couverts par le RAP; les gagne-petit. Je note simplement que la gamme des services sociaux qui sont offerts à la population canadienne dans toutes les régions et dans toutes les provinces est excessivement variée de même que les types de paiements auxquels ont droit les clients du RAP. En règle générale, ce sont les provinces qui déterminent le niveau d'intervention. Nous remboursons 50 p. 100 aux provinces. Ces versements n'ont d'ailleurs rien d'excessif, ils sont plutôt maigres. En effet, dans la plupart des cas ils sont inférieurs à la définition du seuil de la pauvreté de Statistique Canada.

Concerning the role of the federal government, one wonders what are the advantages of the federal participation in a field which is so obviously provincial. The advantages are numerous. The poor are not distributed evenly among the provinces. The federal presence can lighten the burden of the poorer provinces and, at the same time, it guarantees every Canadian the same social advantages wherever they live. According to our terms, the provinces have to help people in need.

But we, in the federal government, have almost nothing to say concerning the development of the services and their application. The provinces can devise any form of service they like, anything they deem necessary. But since not all the services are admissible according to the terms of the Canada Assistance Plan, the provinces naturally adopt our own rules of the game and, in that sense, we have some influence.

In this field, there is no doubt that the federal participation is accepted and seen as essential. At least, this is what the provinces, the professional associations and the voluntary agencies tell us. They must have told you the same thing.

[Text]

aussi. Le besoin est plutôt d'étendre ces programmes. Je n'ai pas besoin de vous dire, cependant, que la contribution fédérale n'est absolument pas reconnue. Mon texte me faire dire:

... et à peine reconnue, sinon pas du tout.

J'ai pensé très souvent avant d'écrire comme cela. Je pourrais dire qu'elles n'est pas reconnue.

Nous sommes le partenaire invisible. C'est une situation que nous voulons nous employer à modifier.

Je termine mon analyse du Régime d'assistance publique du Canada de la façon suivante. Le Régime n'est pas dénué de problèmes. Il a été conçu dans les années 60; nous sommes dans les années 80. Il faut peut-être se demander comment il peut mieux répondre aux réalités socio-économiques de l'heure. Le niveau d'aide sociale dans presque toutes les provinces laisse les gens en deçà du seuil de la pauvreté. Je pense que ceci est injuste et qu'il faudrait y voir.

Par ailleurs, il existe aussi un problème de grandes différences de niveaux de services entre les provinces et les régions et entre les provinces et nous, le gouvernement fédéral. Je ne prends qu'un exemple que tous les députés connaissent. Il y a une réalité au Canada: le fait d'atteindre sa 65^e année peut faire toute la différence entre l'indigence et un niveau de vie convenable. Je ne veux pas dire qu'on doit enlever aux personnes âgées; on n'a pas fini de toutes les amener au-dessus du seuil de la pauvreté. Mais il reste que ce simple petit fait d'atteindre l'âge «magique» de 65 ans, pour vivre dans une moins grande misère, décrit tout de suite une disparité qui est un problème que je suis obligée de noter.

Je m'inquiète aussi beaucoup du fait qu'aucun programme, de chez nous en tout cas, ne peut s'attaquer aux problèmes des gagne-petit, the working poor. Généralement, ils n'entrent pas dans les programmes de bien-être. Ils n'entrent pas dans ceux que nous partageons qui sont strictement pour les pauvres, c'est-à-dire ceux qui, pour des raisons ou d'autres, sont en dehors du marché du travail ou ne gagnent que très peu, de façon tout à fait aléatoire.

• 2020

On the broader scale, another problem with CAP is that it does not include, in the usual sense of the word, any equalization, any principle of redistribution. CAP reimburses 50 cents on the dollar wherever there is need, social services or poor persons; but, the provinces who are poorer have difficulty finding the front-end money to start the program in the first place. The lack of redistribution factor is known it had been studied when these programs were to move to block funding in 1978 before being frozen by finance ministers and then frozen by me because I understood that block funding might not be the best mechanism for these programs. We were not intending to change that situation to include a factor of redistribution, but I am acknowledging the fact.

[Translation]

What is wanted is an enlargement of these programs. But there is no need to tell you that the federal contribution is not credited to the federal government, not nearly enough. I am referring to my text:

... is seldom credited, if ever.

This is something I have thought out and I can tell you that there is no credit attached to this participation.

We are the invisible partner. There is a great need for change in this field.

I am coming to the end of this analysis of the Canada Assistance Plan. The plan is not without problems. It was conceived during the sixties and we are now in the eighties. The question is how can the plan better face the social and economic realities of our time? The level of social aid in almost all the provinces does not lift people over the poverty level. This is unjust and must be corrected.

Moreover, there are great inequalities between the different levels of services within the provinces and between the provinces and ourselves, the federal government. There is one example of which all the members of Parliament must be aware. You know that in Canada the age of 65 years can make the whole difference between poverty and an acceptable financial position. I am not saying that we must take away something from older citizens; some of them are still under the level of poverty. But for some people their "magic" sixty-fifth year is a step towards poverty; this is a problem and it must be noted.

The fact that no program is directed towards the working poor, at least in our province, is disquieting. Usually, they have no place in welfare programs. They are not included in those which we share and which are strictly for the poor, that is people who, for one reason or another, are outside of the work force or earn very little and on a very unstable basis.

Sur une plus grande échelle, un autre des problèmes que présente le Régime d'assistance publique du Canada c'est que, au sens habituel du mot, il ne comprend aucun mécanisme de prérépartition ou de redistribution. Dans le cadre du RAPC on rembourse 50 p. 100 des frais des services sociaux offerts aux pauvres; cependant les provinces moins bien nanties ont de la difficulté à trouver les fonds nécessaires au lancement de ces programmes. Cette absence d'un mécanisme de redistribution est bien connue; le phénomène a été étudié lorsque ces programmes devaient être intégrés au financement global en 1978, avant d'être gelés par les ministres des Finances puis par moi, car j'avais compris que le financement global n'était peut-être pas le meilleur mécanisme pour ces programmes. Nous n'avions pas l'intention de modifier la situation pour inclure un mécanisme de redistribution, mais je reconnais quand même les faits.

[Texte]

The question has been raised about the impact of a withdrawal of federal CAP funds, either complete or partial. We have studied that in my department: for example, could you address certain types of poor only, et cetera. I am just touching rapidly on the subject; in a nutshell you would not want to have federal poor and provincial poor. This is what would happen if you were to change the targeting of the universal nature of the program in the sense that at present it is for all those who are poor, whatever the cause of poverty.

Before finishing with CAP, I think it is valid to add that we have just had a review of CAP initiated by my provincial colleagues and myself in early December of this year. We just received the results which demonstrate the willingness of all governments to direct the development of this program towards the areas of greatest need. The partners all concluded that, despite the problem areas referred to above, CAP is considered a strong and viable vehicle for providing support to provincial social assistance and social service programs.

I will speak now on what is called medicare which technically, especially in the years previous to block funding, was called hospital insurance, medical care and extended health care services program. The beneficiaries are in theory all residents of Canada or beneficiaries of similar health services between the provinces. Medicare is provided on the basis of medical need for service. It provides for short-term and chronic care, emergency and preventive care, specialized and general care, institutional and ambulatory care. It serves Canadians living in urban, rural and remote areas. At least once a year, according to our statistics, almost every family in Canada benefits directly from the services of medicare. Some individuals and families require the services of medicare on a daily basis. A summary of the history of medicare is quite a contrast with the situation pre-medicare, which means prior to the implementation of the hospital insurance program, the first component, in 1957. At that time less than 40 per cent of the population had insurance covering their hospital costs. Ten years later we implemented the medical care program covering visits to the doctor. Approximately 26 per cent of the population did not have insurance protection for that problem. Often private health insurance was inadequate, even if you had a policy, because you would be excluded if you were a high risk group: handicapped, pregnant mother, senior. When you needed it the insurance had disappeared. Medicare is very good for everybody.

The quality of medical care in Canada is—and I will address this rapidly because it was touched upon by some witnesses appearing before you—of the highest calibre. Cen-

[Traduction]

On s'est posé des questions sur l'effet d'un retrait total ou partiel des fonds que le fédéral accorde pour le RAPC. Nous avons étudié cette question dans mon ministère; par exemple, pourrait-on offrir les services à un certain groupe de pauvres seulement, etc. J'aborde la question rapidement; en résumé, on ne voudrait pas qu'il y ait les pauvres du fédéral et les pauvres du provincial. C'est ce qui se produirait si on éliminait le caractère universel de ce programme, en ce sens qu'actuellement il s'applique à tous les pauvres, quelle que soit la raison de leur pauvreté.

Avant d'en terminer avec le RAPC, je pense qu'il vaut la peine d'ajouter que mes collègues provinciaux et moi-même venons tout juste de lancer une étude de ce régime au début de décembre dernier. Nous venons de recevoir les résultats de cette étude qui démontrent la volonté de tous les gouvernements d'orienter ce programme vers les secteurs où les besoins sont les plus grands. Toutes les parties en cause ont conclu que malgré les problèmes dont nous venons de parler, le RAPC est un moyen efficace et utile pour soutenir les programmes provinciaux d'aide et de services sociaux.

Je vais maintenant vous parler de ce qu'on appelle l'assurance-santé, programme qui techniquement, et particulièrement avant la venue du financement global, était appelé le Programme d'assurance-hospitalisation, de soins de santé et de services externes de soins de santé. En théorie tous les résidents du Canada doivent pouvoir profiter de ces services ou de programmes semblables établis entre les provinces. L'assurance-santé répond aux besoins de services médicalement démontrés. Elle couvre les traitements à court terme et pour maladies chroniques, les services d'urgence et de prévention, les soins généralisés et spécialisés, les soins en institutions et comme patient externe. Ces services sont offerts aux Canadiens vivant dans les régions urbaines, rurales et éloignées. D'après nos statistiques, au moins une fois par année presque toutes les familles au Canada profitent directement des services de l'assurance-santé. Certains particuliers et certaines familles nécessitent les services de l'assurance-santé quotidiennement. Lorsque l'on fait l'historique de l'assurance-santé, on constate qu'il y a un contraste marqué par rapport à la situation précédente, c'est-à-dire avant la mise en œuvre du Programme d'assurance-hospitalisation dont les premiers éléments ont été mis en place en 1957. A ce moment-là, moins de 40 p. 100 de la population disposaient d'une assurance couvrant les frais d'hospitalisation. Dix ans plus tard nous avons mis en œuvre le Programme de soins médicaux qui couvrirait aussi les visites chez le médecin. Environ 26 p. 100 de la population n'avaient pas d'assurance couvrant ce type de services. Très souvent l'assurance-santé privée n'était pas suffisante, même si vous étiez assurés, car vous étiez exclus si vous faisiez partie d'un groupe où les risques sont élevés, comme les handicapés, les femmes enceintes, les personnes âgées. Quand vous en aviez besoin, votre assurance avait disparu. L'assurance-santé publique est très bonne pour tout le monde.

Je ne parlerai de cette question que très rapidement car elle a été abordée par certains de vos autres témoins: la qualité des soins médicaux au Canada est des plus élevée. Des centres tels

[Text]

tres such as the Royal Victoria in Montreal, l'Institut de cardiologie de Montréal and the Hospital for Sick Children in Toronto, are known world-wide.

• 2025

The most important indicator, however, of the quality of our health care system comes from the satisfaction of the people it serves. This was acknowledged by Mr. Justice Emmett Hall. Mr. Hall says, and I quote:

... no one, not any government or individual, not the medical profession, nor any organization not in favour of Medicare.

In my discussions with my counterparts in many countries, I have become increasingly aware of their high opinion of Canada's health care system, and I think we should justly be proud of it. We have five basic principles that govern medicare; these are the rules of the game for which cash and tax points are being paid. I am now talking of block funding, today's situation, under which, as long as the basic program conditions are met, provinces are now free to develop the health care services appropriate to their needs, local conditions and philosophies.

You have heard since I would say two years ago, of problems with medicare some of these problems are related to these conditions. One is extra billing and the other is what is called authorized hospital charges in some parts of the country. Justice Hall has warned that extra billing could, and I quote:

"destroy the program, creating ... that downward path to a two-tier system incompatible with the societal level which Canadians have attained.

In other words, a slow erosion which would bring us to a pre-medicare situation where at one point in time so many are not covered for this and that, that they take private insurance; then you start all over again the vicious circle of which we were the prisoners in the past in Canada. Our belief is that the integrity of our national program should not be jeopardized by any financial barriers to health care; by that I mean extra billing, I mean what is called authorized charges which still exist in, I think, every province, and I mean deterrent fees, user fees or other amounts however small, that can be imposed at an out-patient clinic or at whatever point of entry in the system.

Canada's health care costs are reasonable and about average when compared to other industrialized countries. I am referring you to the OECD studies, statistics in particular. In 1971, ten years ago, the first full year of the medical care program—because we can include Quebec in that year—total public and private health spending including out of pocket expenses by individuals, accounted for 7.5 per cent of our GNP. It is estimated that last year we spent about 7.3 per cent of our GNP on health care. I met recently with Richard Schweiker my counterpart in the United States, and he acknowledged that we are lucky; he wished they knew how to do it as they spent 9.1 per cent of their GNP. Here you have a neighbour

[Translation]

l'hôpital Victoria de Montréal, l'Institut de cardiologie de la même ville et l'hôpital des enfants malades de Toronto ont une réputation mondiale.

Toutefois, l'indice le plus important de la qualité de notre système de santé vient de la satisfaction de nos clients. C'est ce qu'a reconnu le juge Emmett Hall, et je cite:

Personne, ni le gouvernement ou les citoyens, ni la profession médicale, ni aucun organisme n'est pas en faveur de l'assurance-maladie.

Lors de discussions avec mes homologues dans bien des pays, j'ai pris de plus en plus conscience de la grande réputation du système de santé canadien, et nous devrions en être fiers. Cinq principes fondamentaux régissent ce programme; ce sont les règles du jeu pour lequel on verse des fonds et des transferts. Je parle du financement global actuel, selon lequel, du moment que les conditions fondamentales sont respectées, les provinces sont maintenant libres de mettre sur pied des services de santé adaptés à leurs besoins, aux conditions et à la pensée locales.

Depuis deux ans, on entend parler de problèmes relatifs à l'assurance-santé. Certains d'entre eux découlent de ces conditions. Premièrement, le dépassement d'honoraires, et deuxièmement, ce qu'on appelle les frais d'hospitalisation autorisés dans certaines régions du pays. Le juge Hall nous a averti des dangers du dépassement d'honoraires qui pourraient, et je cite:

... détruire le programme en engendrant ... la descente vers un système à deux paliers, allant à l'encontre du niveau de développement social qu'ont atteint les Canadiens.

Autrement dit, une lente érosion qui nous ramènerait à la situation précédant l'assurance-maladie, au point où certains se sentiraient obligés de contracter une assurance privée. On se retrouvera donc devant le cercle vicieux dont ne pouvait sortir le Canada dans le passé. Nous estimons que l'intégrité d'un programme national ne devrait être menacée par aucun obstacle financier aux soins de santé. Je veux dire les dépassements d'honoraires, certains frais autorisés qui existent toujours dans chaque province, certains honoraires de dissuasion ou «tickets modérateurs», ou autres montants, si minimes soient-ils, qui puissent être imposés aux cliniques externes ou à tout autre point d'entrée dans le système.

Le coût du régime de santé du Canada est raisonnable et assez moyen lorsqu'on le compare à d'autres pays industrialisés. Je vous reporte aux statistiques des études de l'OCDE en particulier. En 1971, il y a dix ans, la première année réelle du programme d'assurance-maladie, car nous pouvons inclure le Québec cette année-là, le total des dépenses relatives à la santé publique et à la santé privée, y compris les déboursés par les particuliers, représentait 7.5 p. 100 de notre PNB. On estime avoir dépensé l'an dernier environ 7.3 p. 100 de notre PNB pour les soins de santé. J'ai rencontré récemment Richard Schweiker, mon homologue des États-Unis, qui a reconnu que nous avons de la chance. Il a exprimé le souhait d'en avoir

[Texte]

country with what we call, in the jargon of the trade, the patchwork approach to medical care insurance with the result of greater costs. I know your committee has received suggestions that we do not spend enough on the health care system, and that this is the cause of our current problems. It is very difficult to judge how much money is needed, but I do not see the need, at this time in Canada, for an infusion of funds to maintain the system. We feel the system has reached a plateau in that the percentage of the GNP we invest in it in our country is what it should be. Of course certain regions of the country because of economic or social reasons are at a disadvantage compared to others. I met with my colleagues of the Atlantic provinces in January, at their request, to discuss a proposal they had made on the subject of financing health services. They said that prior to EPF their provinces did not have the full range of services that other provinces had; in their view, a lot of catching up still needs to be done. By this I mean that similar basic services are offered all over the country, but some provinces have dentistry and/or pharmaceutical for seniors or for children below 12 or whatever variation on this theme and that is where some partners are not equal. These are not what we call the basic health services, they come on top of it. As we are in a time of restraints I understand very well their concerns, and I am aware of the heavy burden the Atlantic provinces have in maintaining their basic health program. I am also aware of today's time of restraint and I am not in a position now to promise additional funds.

• 2030

I feel that certain measures that have been established or proposed—I refer specifically to deterrent fees—supposedly to control health care costs or abuses of the service, damage the integrity of our national program. It is no secret that we oppose deterrent fees for instance; they deter only the poor and those on fixed incomes, not the affluent. One province in particular, Saskatchewan, has had experience of this in recent history and clearly concluded likewise.

On the other hand, on the question of premiums we can say that three provincial governments still use premiums; here it is not the nature of medicare which is in jeopardy, it is simply that premiums are a regressive form of taxation inappropriate for a social program such as medicare. But, this is a provincial responsibility.

Now for the federal role in medicare; I know you have come across a number of different views on the nature of the federal role in social programs. I know health services have for a long time been considered a provincial responsibility but this has changed somewhat due to a strong measure of federal support and responsibility. The federal role has come to be accepted, I think, by a vast majority of Canadians although they have not a clue that each time they go to the doctor or to a hospital a

[Traduction]

autant, vu qu'ils y consacrent 9.1 p. 100 de leur PNB. Nous voici donc devant un pays voisin qui n'a pas voulu adopter un régime d'assurance-maladie universel, mais qui fait quand même face à des coûts supérieurs. Je sais que votre comité a entendu dire que nous ne dépensons pas assez dans ce domaine, et que c'est la cause de nos problèmes actuels. Il est très difficile de juger des montants nécessaires, mais je ne crois pas qu'une telle injection de fonds soit utile à l'heure actuelle. Nous estimons que le système a atteint un plateau, en ce sens que nous consacrons le pourcentage approprié du PNB. Bien entendu, certaines régions du pays sont défavorisées par comparaison avec d'autres, pour des raisons économiques ou sociales. J'ai rencontré mes collègues des provinces de l'Atlantique en janvier, à leur demande, pour discuter d'une proposition qu'ils nous avaient faite au sujet du financement des services de santé. Ils m'ont alors dit qu'avant le régime de financement de programmes établis, leurs provinces ne jouissaient pas de la même gamme de services que les autres, et qu'il restait encore beaucoup de rattrapage à faire. J'entends par là que bien que des services fondamentaux identiques soient offerts partout au pays, certaines provinces ont des régimes de soins dentaires ou d'achat de médicaments pour les personnes âgées ou les enfants de moins de 12 ans, parfois elles ont les deux, ce qui constitue donc une certaine inégalité. Il ne s'agit pas cependant de ce qu'on l'appelle les services de soins fondamentaux car ils s'y ajoutent. Quoi qu'il en soit, étant donné la période de restrictions dans laquelle nous nous trouvons, je comprends très bien leurs préoccupations; d'ailleurs je suis au courant du lourd fardeau que les provinces de l'Atlantique doivent porter pour ce qui est d'assurer leur programme fondamental de soins médicaux. Je suis tout aussi consciente du fait que nous vivons à une époque de restrictions et ne suis donc pas en mesure de promettre des fonds supplémentaires.

J'estime que certaines mesures proposées ou établies, je songe précisément au ticket modérateur, conçues supposément pour contrôler les abus de services ou les coûts, portent atteinte à l'intégrité de notre programme national. Ce n'est un secret pour personne que nous nous opposons à un ticket modérateur car cette mesure ne freine que les gens pauvres et ceux qui ont des revenus fixes, non les riches. Ainsi par exemple, la Saskatchewan a fait l'expérience de cela récemment et est arrivée tout à fait à la même conclusion.

Par ailleurs, trois gouvernements ont encore recours à des suppléments; dans un tel cas, le principe de l'assurance-maladie n'est pas compromis mais cette méthode constitue une forme régressive d'impôt qui ne convient pas à un programme comme l'assurance-santé. Il s'agit toutefois d'une compétence provinciale.

Passons maintenant aux responsabilités du fédéral. Je n'ignore pas que vous avez entendu des avis assez différents sur la nature de la participation aux programmes sociaux. On a longtemps estimé que le domaine des services de santé relevait du niveau provincial mais cette idée a évolué quelque peu en raison de l'aide assez importante fournie par le fédéral et des responsabilités qu'il a assumées. Je crois donc que la grande majorité des Canadiens a fini par accepter cette participation

[Text]

good percentage, close to 50 per cent of the cost, is paid by all Canadian taxpayers. I think a minimum level of health services could not be maintained by all provinces without the assistance of federal funding and regional differences would be increased without this program.

From our viewpoint, that is, the federal government, we are firmly committed to our role in the national health program and to the basic premise that the maintenance of the system requires the co-operative efforts of all governments. I believe the access to a medicare minimum standard of health care is the right of every Canadian. Medicare is the program that guarantees these rights. It translates the vision of a caring society to the reality of our national life. I think Canadians have come to expect a basic level of services regardless of where they live or visit. They expect that they can move from one province to another and still be assured of uninterrupted health coverage. I believe these shared expectations are over above medicare, a common shared perception of nationhood. As the federal minister responsible for medicare, I would favour greater emphasis on providing the public with basic information about our national health programs. For instance, when I became the Minister of Health in my first mandate, I remember clearly that it was not customary to publish yearly payments to provinces; key players in the field, for example, the hospital administrators, doctors, et cetera, had not a clue of what the federal government paid to the province XYZ, they did not even know we were in the business. Now, unfortunately, because of the crisis situation of the past two years Canadians know we are in that business, but they do not quite know where we fit, how much we pay and at what point exactly. They are partners in medicare and I think that if you want to keep people mobilized on big expenditures such as medicare they should know what is being done with the money and they should be kept fully informed. In the coming months I will discuss with my provincial colleagues ways of making sure that the public is made more fully aware and kept informed about the significant federal contributions to the national programs.

• 2035

On the outlook for the future, the last four years have given us the time to assess the programs functioning under the famous block funding concept. There is room for improvement and surely you will have recommendations.

Maintenance of the national health principles remains a priority objective for us but clarification and strengthening of these five conditions or principles, and their application to provincial programs require immediate attention. As I have

[Translation]

fédérale, bien qu'ils ne se doutent pas, qu'à chaque fois qu'ils se rendent chez le médecin ou à l'hôpital, près de 50 p. 100 des coûts liés à ces visites sont assumés par tous les contribuables canadiens. Je crois qu'on ne pourrait maintenir un niveau minimum de services médicaux dans toutes les provinces sans financement de la part du fédéral et partant, les écarts régionaux seraient plus marqués sans ce programme.

Quant à nous du gouvernement fédéral, nous tenons fermement à nos engagements pris par rapport au Programme de santé nationale ainsi qu'au postulat fondamental d'après lequel le maintien du système exige la collaboration et les efforts de tous les gouvernements. Je suis convaincue que chaque Canadien a droit d'avoir accès à un niveau minimum de soins fournis par l'assurance-santé. Ce programme d'assurance garantit d'ailleurs ces droits. Il concrétise cette vision d'une société se souciant des autres dans notre vie nationale quotidienne. Je crois d'ailleurs que les Canadiens s'attendent maintenant à bénéficier de certains niveaux de services, quel que soit l'endroit où ils vivent ou vont en visite. Ils s'attendent à pouvoir se déplacer d'une province à l'autre tout en étant toujours protégés par une assurance-maladie. Pour ma part, j'estime que ces attentes communes dépassent le domaine de l'assurance-maladie et qu'elles constituent une même perception, une conception de la nation. En tant que ministre fédéral responsable de l'assurance-santé, je suis favorable à ce qu'on donne davantage de renseignements fondamentaux au public au sujet de nos programmes de santé nationaux. Lors de mon premier mandat comme ministre de la Santé, je me souviens nettement qu'on ne publiait habituellement pas les paiements annuels accordés aux provinces. Par conséquent, des cheilles ouvrières aussi essentielles que les administrateurs d'hôpitaux, les médecins, etc. ignoraient tout à fait quelle était la contribution du gouvernement fédéral à la province XYZ, ils ne savaient même pas que nous intervenions. Maintenant, c'est malheureusement en raison de la situation de crise des deux dernières années que les Canadiens sont au courant de cela mais ils ignorent quand même quel est notre rôle, quel montant nous payons et quand. Ces derniers contribuent toutefois à ce régime et si l'on veut qu'ils soient sensibilisés par des dépenses aussi considérables que celles qu'entraîne l'assurance-maladie, et qu'ils y soient intéressés, ils doivent savoir ce qu'on fait de ces sommes, être très bien renseignés. Au cours des mois qui viennent, je discuterai de cette question avec mes homologues provinciaux afin que le public soit davantage renseigné et au courant de la contribution très importante du fédéral aux programmes nationaux.

Passons maintenant aux perspectives d'avenir. Les quatre dernières années nous ont donné le temps nécessaire pour évaluer les programmes fonctionnant grâce au système de financement global. À cet égard, il est possible d'apporter certaines améliorations et vous en proposerez certainement.

Le maintien des grands principes des programmes de santé nationale demeure cependant un objectif prioritaire pour nous, mais il nous faut immédiatement préciser et renforcer ces cinq conditions ou principes ainsi que leur application aux pro-

[Texte]

often said, we are committed to working with the provinces on a co-operative basis in this area.

The growth in services as a result of the national health program has also meant to Canadians that we have an ample supply of physicians and hospital beds. In fact, it has been suggested that Canada is so well supplied with physicians that we may have a problem of keeping all of them employed and adequately paid. Mr. Justice Hall identified the link between the issues of the supply of physicians and physicians' compensation in his report.

By international standards, our supply of physicians is certainly one of the highest in the world. However, we have in Canada a problem in the distribution of physicians especially in remote communities, despite the fact that medicare did provide an economic base for a doctor to practice wherever he or she wants in Canada. In that respect medicare has helped a great deal in narrowing the gap of accessibility to health services; but, we have still a problem of distribution in remote communities and some specialties are in short supply. We have a special federal-provincial committee which has been established to study this particular situation and to make recommendations on this matter further to Mr. Justice Hall's recommendations. Of course, organizations representing physicians are being involved in this process.

As far as the total supply of institutional beds is concerned, it is very good. But again the distribution among acute care, chronic, psychiatric and nursing home beds may not be ideal. Every M.P. knows that everywhere in the country we have done what we were supposed to do by closing a certain number of acute beds which were not needed, but I suppose that we all know examples of parts of Canada where the opening in parallel of a less expensive chronic care type of bed did not occur leaving a gap and creating disruptions of services.

Despite the problems I have rapidly touched upon, on balance I feel that block funding is still the most appropriate vehicle for federal health contributions. I concur with the remarks of my colleague, the Hon. Allan MacEachen, who stated to you that, and I quote:

block funding arrangements with suitable and enforceable conditions are an appropriate mechanism for harmonizing programs in the health field.

I am confident that commitment to these basic principles and to our health programs remains strong in all parts of Canada. Medicare and CAP are important components of Canada's social fabric. I am sure they will continue to meet the needs of Canadians but that we will be able to work with the provinces to strengthen them. I want to mention en passant the thousands of dedicated workers in the health and social field who have helped develop these programs whom we do not know so far away are we from direct delivery of services

[Traduction]

grammes provinciaux. Comme je l'ai souvent dit, nous nous sommes engagés à collaborer avec les provinces à cet égard.

La croissance des services médicaux résultant du programme de santé nationale a permis aux Canadiens de disposer d'un très grand nombre de médecins et de lits d'hôpitaux. On a même été jusqu'à dire qu'il y a tellement de médecins au Canada qu'il se peut que nous ayons des difficultés à leur trouver de l'emploi et à les rémunérer de façon satisfaisante. Le juge Hall a d'ailleurs indiqué le lien existant entre le nombre de médecins disponibles et leur rémunération dans son rapport.

Par rapport aux normes internationales, le nombre de médecins dans notre pays est certainement l'un des plus élevés au monde. Toutefois, notre pays connaît un problème de répartition de ces derniers, particulièrement dans les collectivités éloignées, cela en dépit du fait que l'assurance-santé assure une rémunération aux médecins, où qu'ils exercent au Canada. En ce sens donc, l'assurance-santé a sensiblement contribué à améliorer l'accès aux services médicaux. Malgré cela, nous connaissons encore des difficultés de répartition dans les collectivités éloignées où certaines spécialités médicales sont très peu répandues. Nous avons mis sur pied un comité spécial fédéral-provincial chargé d'étudier cette situation et d'en tirer des recommandations, lesquelles pourront s'ajouter à celles de M. le juge Hall. Bien entendu, les organismes représentant les médecins participent aussi à ce projet.

Pour ce qui est du nombre total de lits d'hôpitaux disponibles, il est très satisfaisant. Encore une fois cependant, la répartition de ces derniers entre les services de soins aigus, chroniques, psychiatriques et de convalescence n'est peut-être pas idéale. Aucun député n'ignore que lorsque nous avons fait fermer des lits affectés à des soins aigus dans certaines régions du pays, nous avons bien fait car ils n'étaient pas nécessaires. Je suppose toutefois que nous connaissons tous des régions du Canada où en contrepartie, on n'a pas ouvert des services de soins pour malades chroniques, lesquels sont moins chers, et que cela a laissé des trous à combler et a entraîné des interruptions du service.

Malgré ces problèmes que je viens rapidement d'évoquer, j'estime que le système de financement global demeure le moyen le plus approprié de contribution au système d'assurance-maladie de la part du fédéral. Je suis donc d'accord avec les propos de mon collègue, l'honorable Allan MacEachen, qui disait, et je cite:

le financement global assorti de conditions de mise en vigueur appropriées constitue un mécanisme satisfaisant d'harmonisation des programmes dans le domaine de la santé.

Je suis convaincue qu'on adhère encore fermement à ces principes fondamentaux ainsi qu'à nos programmes de santé dans toutes les régions du Canada. L'assurance-santé et le Régime d'assistance publique du Canada constituent des éléments importants du tissu social canadien. Je suis persuadée qu'ils continueront à répondre aux besoins de nos citoyens et que nous pourrions collaborer avec les provinces pour les renforcer. En passant, je tiens à mentionner les milliers de travailleurs dévoués œuvrant dans le domaine social et de la

[Text]

because we work at the federal scene. We make the programs possible in the first place. They continue to feed these programs. I want to finish by paying respect to them to their work.

With me and ready for discussion are some officials of my department, including the two assistant deputy ministers directly responsible for these two areas.

• 2040

Le président: Merci beaucoup, mademoiselle Bégin, pour votre présentation fort intéressante.

I would like to remind members that we should try to finish by a quarter to ten. I would remind you to keep in mind, when you are questioning the minister, that other of your colleagues want to question her too. I know I do not have to remind her to be brief in her answers. She is always very co-operative. Mr. Thacker.

Mr. Thacker: Thank you, Mr. Chairman. Madam Minister, your first comment related to visibility; in your view, you wanted to improve visibility both in CAP and in medicare. I am wondering why you feel that is important; for example, are you getting complaints from ordinary Canadians that they want to have more federal visibility? What do they care as long as the service is provided?

Miss Bégin: You have answered your question yourself. They want the services, so if any disruption or lessening of services appears they are unhappy and we hear from them. We are unhappy too because we pay. Then, they suddenly discover that they had a guardian or a player who does not seem to have fulfilled his or her role because we cannot even explain what has happened with the money. Obviously you see to what I am referring in the recent past. If billions of their dollars are spent, I think the attitude is that they want to know where that money goes and what they can get with that money. There is also in every Canadian's mind an assumption without their being at all knowledgeable of federal-provincial relations, if they go from one province to another in the normal course of their life, be they seniors or mothers visiting pregnant daughters or daughters-in-law or simply workers moving west or whatever, they will receive the same services all over the country. This is now a basic assumption in the country. If we are at least an equal partner in either CAP or the other programs, medicare in particular, we must have our role and our responsibility known and we must be accountable to Canadians in these services. I have no proof other than negative. When a crisis occurred, and I refer to the recent one in medicare, we had to make explanations.

[Translation]

santé et qui ont contribué à l'élaboration de ces programmes, collaborateurs que nous ne connaissons pas étant donné que nous travaillons au fédéral et non au niveau de la prestation des services. C'est nous qui rendons d'abord possibles ces programmes puis eux les appliquent. Je tenais donc à leur rendre hommage ainsi qu'au travail qu'ils accomplissent.

Je suis accompagnée par des hauts fonctionnaires de mon ministère, y compris les deux sous-ministres adjoints directement responsables de ces deux domaines et tous sont disposés à discuter des questions que vous voudrez soulever.

The Chairman: Thank you very much, Madame Bégin, for a very interesting presentation.

Je rappelle aux membres de notre comité que nous devrions nous efforcer de terminer d'ici 22 h 45; par conséquent, lorsque vous avez la parole, n'oubliez pas que d'autres parmi vos collègues veulent aussi interroger le ministre. Par ailleurs, je suis certain qu'il n'est pas nécessaire de lui rappeler de répondre brièvement car elle collabore toujours beaucoup avec nous. Monsieur Thacker.

M. Thacker: Merci, monsieur le président. Madame le ministre, vous avez d'abord parlé de la présence du fédéral que vous aimeriez voir davantage reconnue, à la fois dans le cadre du régime d'assistance publique du Canada et de l'assurance-santé. Je me demande pourquoi vous estimez cela important. Par exemple, y a-t-il des Canadiens qui se plaignent qu'on ne porte pas assez de crédit au gouvernement fédéral et qui souhaitent qu'on le fasse davantage? Qu'est-ce que cela peut bien leur faire, d'abord que le service soit fourni?

Mme Bégin: Vous venez précisément de répondre à la question vous-même. Les citoyens veulent recevoir ces services, par conséquent si ces derniers diminuent ou sont interrompus, ils en sont contrariés et nous en entendons parler. D'ailleurs, nous aussi sommes contrariés par cela car c'est nous qui finançons ces activités. Dans de telles circonstances, les citoyens découvrent tout à coup qu'un de leurs anges gardiens ne s'est pas bien acquitté de ses responsabilités puisque nous ne sommes même pas en mesure de dire où est passé l'argent. Vous devez certainement savoir à quelles circonstances récentes je fais allusion. Si l'on dépense des milliards de dollars, je crois que les Canadiens veulent savoir où passent ces sommes et comment ils peuvent en profiter. Par ailleurs, chaque citoyen canadien, sans même aucunement connaître les relations fédérales-provinciales, suppose que s'il se déplace d'une province à l'autre, pour quelque raison que ce soit, qu'il s'agisse de retraités, ou de mères rendant visite à leurs filles enceintes ou encore de travailleurs déménageant dans l'Ouest, ils recevront les mêmes services partout au pays. Cette attitude est maintenant un postulat fondamental chez-nous. Par conséquent, si le fédéral est un partenaire au moins égal pour ce qui est du financement du régime d'assistance publique du Canada ou des autres programmes, particulièrement celui de l'assurance-santé, notre participation et nos responsabilités doivent être reconnues et nous devons rendre des comptes aux Canadiens pour ce qui est de la prestation de ces services. La seule preuve que j'ai de cela me vient de la situation contraire. Lorsqu'une crise survient, et je songe ici à celle que nous avons

[Texte]

Mr. Thacker: In the CAP program, how would you propose to obtain visibility? For example, are you thinking that individual recipients should receive a cheque from the provincial government and a separate cheque from the federal government and if that were your opinion, would that not increase the costs so much that it would be prohibitive?

Miss Bégin: It looked, a few years ago, very mean, very cheap to speak of federal visibility. I think this was the way I myself perceived it. Then we discovered that medicare is also about Canada and belonging to one country, not belonging to fragmented parts of it. It is only recently that we are working on ways to increase visibility and that is why I am unable to come with the final product;—and not only symbolic ways, such as those you just referred to, of increasing or even establishing the federal presence. We are working on that. I will propose it to—I think I first have to go to Cabinet, and then to the provinces for discussions. I am not ready yet to give you the concrete ways of translating that.

• 2045

But the cheque business is not the only one. For example, the federal old age cheques in Quebec—you may not believe or know that, as a member from another part of Canada—happen to be printed and sent from Quebec City. The postal stamp is Quebec City; and during the referendum, we all know a lot of Quebec seniors argued, with others, that that was provincial because it comes from Quebec City. So I am aware of how tricky these questions are, but I do not know how we will translate them in concrete ways.

Mr. Thacker: So you are not in a position, then, to put forward some ideas for the task force to talk about and debate before we give our report?

Miss Bégin: Maybe I could ask Mr. Brian Iverson, Assistant Deputy Minister in charge of CAP. We did negotiate with some provinces a recognition of the federal presence; and that was a happy experiment.

Would you maybe name a few examples or cases, Mr. Iverson?

Mr. Brian Iverson (Assistant Deputy Minister of Social Services, Department of National Health and Welfare): In 1974 or '75, when the CAP guidelines on daycare were introduced, agreements were reached with the Provinces of British Columbia, Manitoba, Quebec, and I believe Nova Scotia—I cannot be certain on that. It was an agreement whereby the provinces gave billing—if I may use a simple phrase—to the role played by the federal contribution equal to their own in any and all of the publicity material they utilized in the delivery of that particular daycare service. That has largely remained in effect. It has not been pursued with other

[Traduction]

connue récemment dans le domaine de l'assurance-santé, on nous demande de nous expliquer.

M. Thacker: Comment vous proposez-vous de faire reconnaître cette présence dans le cadre du régime d'assistance publique du Canada? Par exemple, pensez-vous que les prestataires devraient recevoir un chèque de l'administration provinciale et un autre du gouvernement fédéral, et si tel est votre avis, cela ne ferait-il pas grimper les coûts administratifs à tel point que le tout serait trop cher?

Mme Bégin: Il y a quelques années, cela paraissait être un moyen très économique de faire reconnaître la présence fédérale, enfin c'est ce que je pensais. Ensuite, nous avons découvert que l'assurance-santé appartenait à tout le Canada et non à des régions distinctes. Ce n'est que récemment que nous nous sommes occupés d'augmenter ce crédit à faire porter au fédéral et c'est pourquoi je ne suis pas en mesure de vous offrir de solutions concrètes, à part les mesures symboliques que je viens de vous mentionner. Nous y travaillons toutefois et je vais proposer que l'on prenne les mesures en ce sens, d'abord au Cabinet puis aux provinces pour que l'on en discute. Je ne suis quand même pas encore en mesure de vous communiquer les moyens concrets que nous prendrons.

Il n'y a cependant pas que la question des chèques. Par exemple, vous ne me croirez peut-être pas, puisque vous venez d'une autre région du Canada, mais les chèques de sécurité de la vieillesse pour le Québec sont imprimés à Québec et sont envoyés depuis cette ville. L'affranchissement est donc de Québec. Or, durant le référendum, nous savons tous que bon nombre de retraités québécois ont prétendu que ces prestations venaient du Québec puisque le chèque vient de la ville de Québec. Je suis donc tout à fait consciente du côté épineux de cette question mais j'ignore encore quelles mesures concrètes nous prendrons.

M. Thacker: Dans ce cas, vous n'êtes pas en mesure de proposer certaines idées de discussions au groupe de travail avant que nous ne fassions rapport?

Mme Bégin: Peut-être pourrais-je demander à M. Brian Iverson, sous-ministre adjoint chargé du Régime d'assistance publique du Canada, d'en parler car il est vrai que nous avons négocié une certaine reconnaissance de la présence fédérale avec certaines provinces et que les résultats ont été satisfaisants.

Pourriez-vous me donner quelques exemples de cela, monsieur Iverson?

M. Brian Iverson (sous-ministre adjoint aux Services sociaux, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social): En 1974 ou 1975, lors de l'adoption des lignes directrices en matière des services de garderie dans le cadre du RAPC, des ententes sont intervenues avec les provinces de Colombie-Britannique, du Manitoba, du Québec, et je crois de la Nouvelle-Écosse, bien que je n'en sois pas certain de ce dernier cas. Les termes de ces ententes prévoyaient que les provinces accordent à la contribution fédérale une importance égale à la leur dans toute publicité utilisée dans la prestation de ce service particulier aux garderies. Ces dispositions sont

[Text]

provinces, because other provinces have not brought on stream the same type of program which would lend itself to that type of activity. However, some useful precedents have been established, and one could anticipate provinces would be prepared to expand.

Mr. Thacker: You mentioned about CAP that there was no principle of equalization or redistribution in that program. I am assuming, therefore, that you perhaps think there should be equalization. I am just wondering why, if that is your opinion, you would come to that view, in view of the fact that a general equalization program is sponsored by the federal government.

Miss Bégin: I know the chairman asked me to speak fast, but I obviously spoke too fast. I said that we do not consider—the last time we reviewed CAP completely was in early 1978, March 1978, when I negotiated with the provinces and obtained from them, finally, that we would take a block-funding approach. At that point a very complete analysis was made and it was decided against including a special redistribution factor in CAP. Now that we are back with remaining with cost-sharing, we are not considering that.

Mr. Thacker: My next question, then, goes into medicare and hospital insurance and the question of national standards. I am wondering, in the last few years, has the federal government made any specific moves in an attempt to enforce national standards?

Miss Bégin: I do not understand your question. Do you mean in the last two years, for example?

Mr. Thacker: Yes, what moves has the federal government or Parliament made in an attempt to enforce national standards? I think the criticism is that they are being breached.

• 2050

Miss Bégin: Block-funding has been in operation for four years now. As far as I am concerned—and I was the minister at the time—the first signs of problems were brought to my attention, became known to me, at the very end of February, 1979; two years ago. I have to give the “film” of events, simply because of the change of government which occurred shortly after. I immediately started identifying the problems publicly. At the same time officials by unfortunate lack of information provided to us by provinces started working on collecting the basic information we needed from our end of things to ascertain the problems, for example opting out of doctors and extra-billing, which upon receipt were given to the provinces where there were apparently problems for discussion.

Then we had the change of government. My predecessor established—now I do not remember when—the Hall Commission to investigate the problems, after having talked a bit with the provincial ministers in the shortest federal-provincial

[Translation]

demeurées à peu près inchangées. Si l'on n'a pas discuté de la question avec les autres provinces, c'est que ces dernières n'ont pas mis sur pied le genre de programme qui se prêterait à ce genre d'activité. On a cependant établi des précédents fort utiles et l'on peut prévoir que certaines provinces seront disposées à faire davantage.

M. Thacker: Vous avez mentionné que le Régime d'assistance publique du Canada ne comportait aucun principe de péréquation ou de redistribution. Je suppose donc que vous estimez qu'il devrait en compter un. Si tel est le cas, je me demande simplement pourquoi, étant donné qu'il existe déjà un programme de péréquation général financé par le gouvernement fédéral.

Mme Bégin: Le président m'a bien demandé de parler vite mais il semble que j'ai exagéré en ce sens. La dernière fois que nous avons examiné le Régime d'assistance publique du Canada de fond en comble remonte à mars 1978, alors que j'ai négocié avec les provinces et ai finalement obtenu d'elles que nous adoptions le système de financement global. C'est alors qu'à la faveur d'une analyse très complète, on a décidé de ne pas adopter de disposition spéciale ayant trait à la redistribution dans le cadre du Régime d'assistance publique. Étant donné que nous allons maintenant conserver le partage des coûts, nous n'envisageons pas plus d'adopter une telle disposition maintenant.

M. Thacker: Ma prochaine question porte sur l'assurance-maladie et l'assurance-hospitalisation ainsi que sur les normes nationales. J'aimerais savoir si ces dernières années le gouvernement fédéral a déployé des efforts spéciaux pour veiller à l'application de telles normes?

Mme Bégin: Je ne comprends pas votre question. Songez-vous aux deux dernières années, par exemple?

M. Thacker: Oui, quelles dispositions le gouvernement fédéral a-t-il prises afin que l'on mette en vigueur ces normes nationales, car je crois que certains prétendent que l'on ne les respecte pas?

Mme Bégin: Cela fait maintenant quatre ans que le système de financement global est en vigueur. A ma connaissance, et j'étais déjà ministre à l'époque, les premiers problèmes ont été portés à mon attention à la fin de février 1979, c'est-à-dire il y a deux ans. Je suis obligée de parler de l'évolution de ces choses à cause du changement de gouvernement survenu peu après. J'ai immédiatement commencé à parler publiquement des problèmes. En même temps, en raison du manque de renseignements de la part des provinces, les hauts fonctionnaires du ministère ont commencé à recueillir les données fondamentales dont nous avions besoin pour vérifier les problèmes, par exemple, les statistiques sur le désengagement des médecins et la surfacturation. Une fois obtenues, ces données ont été fournies aux provinces où elles ont servi à alimenter des discussions.

Après cela se produisit le changement de gouvernement. Mon prédécesseur établit la commission Hall, à quelle date, je ne m'en souviens pas, afin d'étudier les problèmes et après avoir discuté un peu de ces questions avec les ministres provin-

[Texte]

conference in history. I came back to the department to receive the report of Justice Hall last September. Then we started a process of federal-provincial ministerial meetings and deputy ministers' meetings. When I last met my health colleagues myself, we agreed that I would come back to them in a federal-provincial meeting with our views and position on how to strengthen medicare.

In a nutshell, that is the best way I can sum it up.

Mr. Thacker: My last question, Mr. Chairman. I could have many more, but I defer to my colleagues.

It flows out of this question you have just answered. I would like your opinion whether or not you feel Canadians as a group look to their federal government more than to their provincial governments for things like hospital insurance and medicare. As we travelled around the country and talked to provincial ministers, they seemed to be totally committed to medicare and hospital insurance too, and in a sense they should be almost more responsive, because a member in a provincial house responds to fewer people and therefore presumably has more contact with constituents than we at the federal level, where I represent 90,000. What has been your experience as a minister active in the field? Do people look to you rather than to the province?

Miss Bégin: I cannot say why you think we were elected; I suppose that is wrong, so I will not say it.

An hon. Member: We know that; do not worry about it.

Miss Bégin: You force me to speak really in a personal way. Often since I became a minister I have observed what you say, as one facet of the situation; but provinces are also often too close to pressures. They are very close to people; more than us in a way. That also means they are the first ones receiving the pressures of the various players in a given program. This applies very well to medicare. They are also those negotiating fully, and now, for four years—and surely that was a good aspect of block funding—they have been negotiating for themselves the fees for services and the salaries of the various health professionals. They used to do it before, but they knew the feds would pick up 50 cents on the dollar, so that was not full responsibility. They have controlled the cost. Maybe some mistakes were made at the same time, and that generated extra-billing. There is no doubt about that in my mind.

So it was in several programs involving—I hope I am careful enough; I would not like to be misinterpreted—but involving difficult choices. Historically, I think it could be proven that the federal government was able to protect difficult concepts

[Traduction]

ciaux, lors de la plus brève conférence fédérale-provinciale de notre histoire. Une fois revenue au ministère, j'ai reçu le rapport de M. le juge Hall en septembre dernier. Nous avons ensuite mis en branle une série de rencontres fédérales-provinciales tant avec les ministres qu'avec les sous-ministres. La dernière fois que j'ai rencontré mes homologues, nous avons convenu que je leur présenterais nos idées et notre position sur la façon de renforcer le régime de l'assurance-santé, dans le cadre d'une conférence fédérale-provinciale.

Je vous ai résumé la question du mieux que j'ai pu.

M. Thacker: C'est ma dernière question, monsieur le président. J'en n'aurais beaucoup d'autres à poser mais je vais céder la place à mes collègues.

Ma dernière question découle des propos que vous venez de tenir. J'aimerais savoir si, d'après vous, les Canadiens se tournent davantage vers leur gouvernement fédéral que vers leurs administrations provinciales pour des choses comme l'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie. Lors de nos voyages dans ce pays, nous avons parlé aux ministres provinciaux et ces derniers semblaient adhérer tout aussi entièrement à l'assurance-maladie et à l'assurance-hospitalisation que les gens du fédéral; dans un sens, ils devraient être davantage sensibles à cette question étant donné qu'un député provincial a à s'occuper de moins d'électeurs et partant, a probablement davantage de contacts avec ces derniers que nous, du niveau fédéral. Ainsi par exemple, je représente 90,000 personnes. Quelle est votre idée là-dessus en tant que ministre et personne très active en ce domaine? Les gens recourent-ils davantage à vous qu'à la province?

Mme Bégin: Je ne puis pas vous demander. Pourquoi croyez-vous que nous avons été élus? Ce serait peut-être déplacé de le faire. Je vais donc m'en abstenir.

Une voix: Cela, nous le savons bien, ne vous inquiétez pas.

Mme Bégin: Vous me forcez à donner mon opinion personnelle. Depuis que je suis devenue ministre, j'ai souvent observé la situation que vous avez évoquée, mais il est aussi vrai que les provinces sont parfois trop exposées à certaines pressions car elles sont très proches de la population, plus que nous dans un sens. Toutefois, cela signifie qu'elles sont les premières à être l'objet des pressions exercées par les divers participants à un programme donné. Cela est bien vérifiable dans le cas de l'assurance-santé. De plus, ce sont elles qui s'occupent entièrement de la négociation, et elles le font depuis 4 ans. D'ailleurs, cela a été un des aspects positifs du financement global, le fait qu'elles aient négocié pour elles-mêmes les honoraires correspondant à des services ainsi que la rémunération des divers professionnels de la santé. Elles le faisaient avant mais tout en sachant que l'administration fédérale fournirait 50c. de chaque dollar, ce qui les dégageait donc d'une responsabilité entière. Quoiqu'il en soit, elles ont contrôlé les coûts. Il se peut que certaines erreurs aient alors été commises et que cela ait entraîné des dépassements d'honoraires, cela ne fait pas de doute.

Cela s'est donc passé dans quelques programmes où se posaient des choix difficiles. J'espère m'être exprimée avec assez de précision, je ne voudrais pas créer de malentendus. On devrait pouvoir prouver que par le passé le gouvernement

[Text]

such as redistribution, such as universality of services in hard economic times, and so on and so forth, keeping a distance from all the various, shall I say, pressure groups. I think that is important in this system. For me that is the key role of the feds, redistribution, and some key concepts that you know of, medicare in particular. That is why I find the federal role very important. People know there is a federal involvement in medicare; they do not know the dollars, they do not know where it is in the system, but they know that we guarantee their rights to help, they know that now.

Mr. Thacker: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Herbert.

Mr. Herbert: As I said, Mr. Chairman, I have just one question. Madam Minister, in May 1970 the Ministers of Public Welfare of the Atlantic Provinces submitted a brief to one of your predecessors entitled, A More Equitable Cost-Sharing Formula under the Canada Assistance Plan. I have a copy of it here. In 1975 the responsible minister of the Province of Nova Scotia submitted a brief to your predecessor on essentially the same subject. Can you supply to the members of this committee the response of your department to these two briefs?

Miss Bégin: We do not really recall the circumstances. Shall I inquire into that? I will do it according to the principle that unless it is confidential, for obvious reasons, I will make it available to the committee. Is that the purpose of the question?

Mr. Herbert: No, I said no supplementary if it is confidential, can you supply today your reaction to the two briefs? I consider them important for the consideration of our committee.

Miss Bégin: Did you say 1970?

Mr. Herbert: In May 1970 it was submitted to the Honourable John Munro, and in 1975 it was submitted by the responsible minister in Nova Scotia to your predecessor.

Miss Bégin: May I suggest that you question me on significant ideas in it? Because I am not familiar with these documents.

Mr. Herbert: Because it is so bulky and because I promised to ask only one question, what I would like to do is to get the response—which there must have been, I am sure. The two ministers with whom we spoke have not been able to get their records straight at the moment. We may be able to get them from the provinces but I would much prefer to get them from your department—that is, the responses to the two submissions. I am sure, if you check, you will find the responses there. If you will assure us that we can have them, that answers my question. You turned them down in both cases.

Miss Bégin: I do not know what you are talking about. I am sorry. It would have been easy to ask me to come to the meeting prepared for that, but we will . . .

[Translation]

fédéral a toujours réussi à protéger certains principes particulièrement difficiles comme la redistribution, l'universalité des services etc., et a toujours réussi à protéger ces services pendant des périodes économiquement difficiles où ils étaient exposés à certains groupes de pression. C'est un élément important du système. A mon sens, c'est un des rôles clefs du fédéralisme, la redistribution ainsi que certains concepts clefs, comme l'assurance-santé. C'est la raison pour laquelle le rôle du gouvernement fédéral m'apparaît très important. Les gens savent que l'assurance-santé c'est en partie le gouvernement fédéral; ils ne savent pas combien d'argent cela représente, ils ne connaissent pas les rouages du système, mais ils savent que nous garantissons leur droit à demander de l'aide; aujourd'hui, c'est une chose qu'ils savent.

M. Thacker: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Herbert.

M. Herbert: Monsieur le président, je n'ai qu'une question à poser. Madame le ministre, en mai 1970, les ministres responsables du bien-être public dans les provinces de l'Atlantique ont soumis un mémoire intitulé Une formule plus équitable de partage des coûts du Régime d'assistance publique du Canada à l'un de vos prédécesseurs. J'en ai un exemplaire. En 1975, le ministre responsable du bien-être en Nouvelle-Écosse a soumis à votre prédécesseur un mémoire qui portait plus ou moins sur le même sujet. Pouvez-vous nous dire comment votre ministère a réagi dans les deux cas?

Miss Bégin: Nous ne nous souvenons pas des circonstances. Vous voulez que je m'informe? Je me ferai un plaisir de vous communiquer le fruit de mes recherches, si toutefois ce n'est pas confidentiel. C'est bien ce que vous vouliez?

M. Herbert: Non, je tiens à ce que vous me répondiez aujourd'hui. Si c'est confidentiel, pouvez-vous nous dire comment vous avez réagi quand vous avez reçu ces deux mémoires? Ils me semblent importants pour l'étude que nous faisons.

Mme Bégin: Vous avez parlé de 1970?

M. Herbert: Un mémoire de mai 1970 qui était adressé à l'honorable John Munro et un autre, daté de 1975, et adressé à votre prédécesseur par le ministre responsable du bien-être en Nouvelle-Écosse.

Mme Bégin: Pourquoi ne pas me poser des questions sur les principales idées contenues dans ces documents? Personnellement, je ne les connais pas.

M. Herbert: Ils sont beaucoup trop volumineux et j'ai promis de ne poser qu'une seule question. En réalité, j'aimerais savoir ce que le Ministère a pensé de ces documents. Les deux ministres auxquels nous en avons déjà parlé n'ont pas réussi à nous fournir de réponses claires. Il est possible que les provinces puissent nous informer mais j'aimerais beaucoup mieux que la réponse vienne de votre Ministère. Si vous vérifiez, je suis sûr que vous en trouverez des traces. Si vous pouvez m'en assurer, cela me suffira pour l'instant. Dans les deux cas les mémoires ont été rejetés.

Mme Bégin: Je ne sais pas de quoi vous parler, je suis désolée. Vous auriez dû me prévenir d'avance j'aurais pu m'informer avant de venir mais je pourrais . . .

[Texte]

Mr. Herbert: We only just received them.

Miss Bégin: We receive a lot of briefs in my department all the time, from lots of ministers.

Mr. Herbert: We only received our copy today.

The Chairman: The minister has talked to us, Madame le ministre, les ministres nous en ont parlé lorsque nous les avons rencontrés, mais nous venons juste de les recevoir, aujourd'hui. C'est pour cela que M. Herbert n'était pas préparé à vous le dire d'avance.

Miss Bégin: En 1970?

M. Herbert: Oui.

Le président: Et en 1975 et présentées de nouveau en 1975.

M. Herbert: Ils ont refusé les deux fois.

Miss Bégin: Did they ask for more money?

Mr. Herbert: They asked for . . .

Miss Bégin: That I know very well.

Mr. Herbert: They asked for a cost-sharing formula, which the federal government refused, twice—in 1970 and 1975. Obviously, we are looking for the reasons why the federal government refused a cost-sharing formula in 1970 and 1975.

Miss Bégin: It was for reasons of more money—and Mr. Iverson informs me that it was also because we were not using CAP for equalization, as I have already said. We will look into it. I give you my word.

Mr. Herbert: Thank you.

The Chairman: Mr. Blenkarn.

• 2100

Mr. Blenkarn: Thank you very much, Mr. Chairman.

Madam Minister, on another occasion you were quoted as saying that grants for universities under the Established Programs Financing Act were to support elitist institutions. You have not given us any comments on that. Is it your view that the EPF reductions suggested by your colleague, the Minister of Finance, should come entirely out of the post secondary education portion of the EPF grants?

Miss Bégin: I would never have thought of bringing it up myself, but I read in the clippings this morning that one student witness, for example, said that to the committee and referred to a speech I made on that. I have never made a speech like that. It is as simple as that.

Mr. Blenkarn: In other words, you deny ever saying that the universities were elitist institutions?

Miss Bégin: I never said that. I hope it is clear. I never said that universities are elitist institutions.

Mr. Blenkarn: Madam Minister, you were quoted that way on many occasions across the country, and I am glad you have cleared it up . . .

Miss Bégin: Yes, I observed that there was a very well organized . . .

[Traduction]

M. Herbert: Nous venons tout juste de les recevoir.

Mme Bégin: Je vous assure que mon Ministère ne cesse de recevoir des mémoires d'un très grand nombre de ministres.

M. Herbert: Nous en avons vu le premier exemplaire aujourd'hui.

Le président: Le ministre nous a parlé . . . Madam Minister, the ministers talked to us about these briefs when we met them but we received our copies today. This explains why Mr. Herbert could not possibly notify you sooner.

Mme Bégin: In 1970?

Mr. Herbert: Yes.

The Chairman: And in 1975; again in 1975.

Mr. Herbert: And both were rejected.

Mme Bégin: Demandaient-ils plus d'argent?

M. Herbert: Ils demandaient . . .

Mme Bégin: Cela, je crois que je le sais.

M. Herbert: Ils demandaient une nouvelle formule de partage des coûts et le gouvernement fédéral a refusé deux fois, en 1970 et en 1975. De toute évidence, nous nous demandons pourquoi le gouvernement fédéral a refusé de modifier la formule de partage des coûts en 1970 et en 1975.

Mme Bégin: Probablement parce qu'on demandait plus d'argent et M. Iverson me dit que c'était également parce que la péréquation n'était pas fondée sur le RAP. Quoi qu'il en soit, nous nous informerons, je vous en donne ma parole.

M. Herbert: Merci.

Le président: Monsieur Blenkarn.

M. Blenkarn: Merci beaucoup, monsieur le président.

Madame le ministre, on vous attribue des propos d'après lesquels les subventions accordées aux universités en vertu de la Loi sur le financement des programmes établis venaient en aide à des établissements élitistes. Vous ne nous avez pas parlé de cela aujourd'hui. Êtes-vous d'avis que les réductions portant sur ces programmes de financement tels que proposés par votre collègue, le ministre des Finances, doivent provenir entièrement des subventions affectées au postsecondaire?

Mme Bégin: Je n'aurais jamais soulevé la question moi-même mais ce matin, j'ai lu dans des coupures de presse qu'un étudiant ayant témoigné devant vous s'est reporté à un discours où j'aurais dit cela. Or, je n'ai jamais prononcé de tel discours, c'est aussi net et simple que cela.

M. Blenkarn: Autrement dit, vous niez avoir jamais affirmé que les universités sont des établissements élitistes?

Mme Bégin: Je n'ai jamais dit cela. J'espère que c'est clair. Je n'ai jamais affirmé que les universités sont des institutions élitistes.

M. Blenkarn: Madame le ministre, on a cité ces prétendus propos à maintes reprises, partout au pays et je suis heureux que vous ayez tiré cette situation au clair.

Mme Bégin: Oui, j'ai remarqué qu'il y a eu un réseau très bien organisé.

[Text]

Mr. Blenkarn: ... because it is a very important matter. I have used the quote, and I apologize to you for using it without clearing it with you.

Miss Bégin: No, I observed that there was a very well organized network.

Can I simply say one thing? The only time to my recollection, I pronounced the word "elitist" in five years as a minister—I have the memory of an elephant—was in early November, or something like that, at the door of the House of Commons, to one who I think is in this room. I simply explained, in two minutes, that some programs like medicare have a redistribution factor on top of a factor of growth based on population and cost of living increases, but that the post secondary component of EPF did not have it.

Mr. Blenkarn: Now, the ...

Miss Bégin: In that sense, it was elitist. I want to make that clear, and reassure students all over the country.

Mr. Blenkarn: That they are not all elitists.

Miss Bégin: I never said that universities are elitist, I have never said anything like that.

Mr. Blenkarn: Okay.

Madam Minister, one of the concerns with CAP is the matter of the enormous discrepancies between the provinces. The amount of the federal transfer, including tax points, to the Province of Quebec is something like \$143 per capita, and in Ontario it is something in the neighbourhood of \$68 per capita. Even poorer provinces, provinces far poorer than the Province of Quebec, get less than Quebec receives under CAP, and there seem to be entirely different systems of social security or social services in the various provinces. Have you a concern in your department as to the vastly different amounts transferred on a per capita basis, province to province, under the CAP program?

Miss Bégin: Have I what?

Mr. Blenkarn: Have you a concern in your department as to the vastly different amounts transferred, under the CAP program, province to province? In other words, Quebec gets \$143, Ontario gets about \$68 per person ...

Miss Bégin: Oh, I see what you mean.

Mr. Blenkarn: ... why does this type of thing occur particularly when we find from our own witnesses that Ontario probably has one of the highest degrees of social service in the country and receives the least amount of money under CAP?

Miss Bégin: I will not pass judgment on the quality of service of any province. However, the reasons for the existence of that variety between provinces, which I have acknowledged

[Translation]

M. Blenkarn: Car il s'agit d'une question très importante. Je me suis moi-même servi de cette citation, ce dont je m'excuse auprès de vous puisque je ne vous avais pas consultée afin de savoir si elle était fondée.

Mme Bégin: Non, j'ai remarqué qu'il y avait un réseau très bien organisé.

Me permettez-vous de faire une précision? J'ai la mémoire d'un éléphant et je me souviens d'avoir prononcé ce terme «élitiste» qu'une fois pendant ces cinq ans où j'ai été ministre; c'était début novembre ou à peu près à cette date, à la porte de la Chambre des communes et je parlais alors à quelqu'un qui se trouve ici. J'ai simplement expliqué, en deux minutes, que certains programmes comme l'assurance-santé comportent un facteur de redistribution, en plus d'une composante de croissance fondée sur la population et sur la hausse du coût de la vie, mais que la composante des programmes de financement établi correspondant au niveau postsecondaire n'en avait pas.

M. Blenkarn: Eh bien, ...

Mme Bégin: Dans ce sens, cette composante était élitiste. Je tenais à faire cette précision et à rassurer tous les étudiants de notre pays.

M. Blenkarn: A les rassurer qu'ils ne sont pas des élitistes.

Mme Bégin: Je n'ai jamais dit que les universités sont élitistes, je n'ai jamais rien affirmé de tel.

M. Blenkarn: C'est bien.

Madame le ministre, l'un des aspects préoccupants du Régime d'assistance publique du Canada est l'écart considérable existant entre les provinces. Le montant des sommes virées par le fédéral à la province de Québec, y compris les points d'impôt, est d'environ \$143 par habitant alors qu'en Ontario, cette somme s'établit à environ \$68 par personne. Même les provinces les plus pauvres et qui sont bien plus défavorisées que le Québec reçoivent moins que le Québec au titre du Régime d'assistance publique du Canada. En outre, il semble y avoir des systèmes de sécurité sociale ou de services sociaux entièrement différents dans les diverses provinces. Votre ministère se préoccupe-t-il du fait que des sommes sensiblement différentes soient versées aux diverses provinces en fonction du nombre d'habitant, cela, en vertu du Régime d'assistance publique du Canada?

Mme Bégin: Si quoi?

M. Blenkarn: J'aimerais savoir si votre ministère se préoccupe du fait que des montants sensiblement différents sont virés aux diverses provinces en vertu du Régime d'assistance publique du Canada. En d'autres termes, que le Québec reçoit \$143, l'Ontario \$68 par habitant ...

Mme Bégin: Oh, je vois à quoi vous voulez en venir.

M. Blenkarn: Pourquoi ce genre de chose se produit-il, particulièrement lorsqu'on se rend compte, d'après les propos de nos témoins, que l'Ontario offre probablement le plus haut niveau de service social au pays alors qu'il reçoit le moins de crédits en vertu du Régime d'assistance publique?

Mme Bégin: Je ne porterai pas de jugement sur la qualité des services offerts par quelque province que ce soit. Cela dit, les raisons expliquant un écart entre les provinces, écart que je

[Texte]

myself as being a special characteristic of CAP, are to be found entirely in provincial decisions. The rules of the game are that we set a list of x number of services eligible and of payments for assistance, but the level, the money paid, is a provincial decision and we reimburse the province at the rate of fifty cents on the dollar. You have a great variety, which must be attributed to the politics and policy decisions of each province, the way welfare is perceived by their electorate, et cetera. Of course, the intention was, and is, and I do not dispute that, that the more a province puts into CAP or social services the more we reimburse that province. Do not forget, that province has to make a déboursé, a disbursement, of funds first, then we reimburse. That is the nature of CAP. I think it reflects a different set of values and political decisions at the provincial level.

• 2105

Mr. Blenkarn: So then, if there was a vastly different change in the political attitudes of some provinces that spend a very small amount of money but have a large population, the federal budget could run all wild with provincial decisions on social security spending.

Miss Bégin: That is one way of putting things. Let me say it differently. CAP is an open-ended program. I guess it is fair to say that when we negotiated block funding of CAP, and I did it, I know that finally obtained, the agreement with great difficulty and with—I have acknowledged it in public already—the opposition of most of the players in the field. I am no longer talking of the provinces but of those in the agencies in the field of social services, for example.

One of the benefits was that we would have known from a treasury viewpoint, from a pure accounting viewpoint, where we were going ahead of time. We have an idea now because the program has existed for years and we have all these yearly expenditures. We also know the financial capacity of each province the way we know ours. We are, however, not protected, financially speaking, from an eventual sudden input of money from one province into these programs because we would have to pay out of it, so it is an open-ended program.

However, because of the nature of what CAP is supposed to do, namely, to assist where poverty exists, that flexibility reflects the country's economic state as well and, in that respect, gives us a certain measurement of what will happen. But technically, at the precise dollar level, we do not know the exact amount that will be spent from one year to the next because it is an open-ended program.

Mr. Blenkarn: All right, now let us deal, for a moment, with premiums for health insurance. You said that three provinces, British Columbia, Alberta and Ontario, have premiums. You, of course, realize that the Yukon Territory has premiums for

[Traduction]

reconnais moi-même comme une caractéristique spéciale du Régime d'assistance publique, tiennent entièrement à des décisions strictement provinciales. D'après le fonctionnement de ce programme, nous établissons une liste de services pouvant bénéficier de l'aide de ce programme ainsi que de paiements d'aide mais ce sont les provinces qui décident du niveau de crédit à obtenir, après quoi nous remboursons l'administration provinciale pour la moitié de la somme, à raison de 50c. par \$1. S'il y a une très grande variété dans ce domaine, cela est attribuable aux politiques adoptées et aux décisions prises par chaque province et à la façon dont les services d'aide sociale sont perçus par l'électorat, et cetera. Bien entendu, l'intention derrière cela, et que j'admets, c'est que plus une province contribue au Régime d'assistance publique du Canada ou aux services sociaux, plus nous la remboursons. N'oubliez pas que la province doit d'abord déboursier ces fonds après quoi nous la remboursons; c'est ainsi que fonctionne le Régime d'assistance publique du Canada. Je crois que cela reflète des valeurs différentes ainsi que les décisions politiques de l'administration provinciale.

M. Blenkarn: Par conséquent, si les attitudes politiques de certaines provinces dépensent très peu malgré une population importante évoluaient considérablement, le budget fédéral pourrait être débordé pour ce qui est des décisions provinciales en matière de dépenses au titre de la sécurité sociale?

Mme Bégin: C'est une façon de voir les choses; permettez-moi de m'exprimer différemment. Le Régime d'assistance publique du Canada n'a pas de plafond, il est ouvert. Lorsque nous avons négocié le système de financement global s'y rapportant, après avoir connu de grandes difficultés étant donné l'opposition de la plupart des participants, j'ai enfin pu en arriver à une entente avec eux. Je ne parle plus ici des provinces mais des responsables des organismes de services sociaux, par exemple.

L'un des avantages de ce système, est que sur le plan de la trésorerie, de la comptabilité, nous savons d'avance où nous allons. Nous en avons une idée grâce à l'existence de ce programme depuis quelques années et des dépenses annuelles qu'il a entraînées. Nous connaissons également autant les possibilités financières de chaque province que les nôtres. Toutefois, nous ne sommes pas protégés sur le plan financier d'une augmentation subite des contributions d'une province à ces programmes car il faudrait que nous fournissions notre part correspondante étant donné qu'il n'y a pas de maximum fixe.

Cependant, en raison des objectifs du Régime d'assistance publique, c'est-à-dire de venir en aide aux pauvres, cette souplesse permet d'illustrer la situation économique du pays et partant nous donne une certaine idée de ce qui va arriver. Sous l'angle technique, pour ce qui est des dollars, nous ne connaissons pas les sommes précises qu'on dépensera d'une année à l'autre, à cause de l'absence de plafond.

M. Blenkarn: Très bien, passons maintenant à la question des cotisations et des prestations en matière d'assurance-santé. Vous avez dit que 3 provinces, soit la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario ont ce système. Bien entendu, vous devez

[Text]

health insurance and the health insurance in that territory is totally supplied by your department. What do you have to say about the premiums that you are collecting in your department in the Yukon through the Yukon territorial government?

Miss Bégin: I would have to phone Arnold McCallum to check that because it is the Yukon Territory that decides that and collects that.

Mr. Blenkarn: They have decided it long before they were a representative of responsible government up there, and your predecessors also authorized these premiums.

Miss Bégin: I do not know that, sir.

If I look at it from a population viewpoint and the leadership that means, and if I look at it from the wealth, the three richest provinces of the country use premiums. As I have said, and I think I was pretty accurate on that because it is important to understand the role of premiums in medicare, premiums are a regressive form of taxation. I am not saying they have to do with, and I said it earlier, the nature of medicare, they are a regressive form of taxation because they do not take into account incomes of people. I am talking as a social justice minister, my other half, that they should be, ideally, and it is for the provinces to decide, replaced by general taxation—there is no doubt about that.

Mr. Blenkarn: You also have a form of general taxation in the province that you come from in terms of a 3 per cent payroll tax charged to every employer in your province that is paid as a payroll tax against every payroll. Would you not treat that as another regressive form of taxation and in exactly the same form as a medicare premium as charged in Ontario, British Columbia or Alberta?

• 2110

Miss Bégin: No, absolutely not, because a tax on corporations or corporate citizens, call it the way you want, as the one that is raised in Quebec, is part of the total taxation of corporations and it varies according to size. It is not, in that respect, regressive; the premium is regressive. The premium on families or individuals does not take these factors into account.

Mr. Blenkarn: Now, you have also criticized deterrent fees. You are aware, of course, that until April 1, 1981, deterrent fees were charged for every person admitted to a hospital in the Yukon Territory and all the hospitals were under the direction of your department.

Miss Bégin: No. I think you are not aware of the degree of responsibility exercised by the Yukon government.

Mr. Blenkarn: The hospitals by the Yukon government tell us they are totally controlled by your department and you refused to turn the hospitals and health services in the Yukon over to that territorial government.

[Translation]

savoir que le Yukon a aussi ce système de cotisation dans le cadre de son assurance-maladie alors que ce régime est entièrement financé par votre ministère. Qu'avez-vous à dire au sujet de ces prestations que recueille votre ministère dans le Yukon par l'entremise du gouvernement territorial?

Mme Bégin: Il faudra que je contacte M. Arnold McCallum au téléphone pour vérifier cela car c'est le territoire du Yukon qui prend cette décision et qui perçoit ainsi des fonds.

M. Blenkarn: Cela a été décidé longtemps avant la création d'un gouvernement responsable là-bas, et vos prédécesseurs ont également autorisé la perception de ces cotisations.

Mme Bégin: Je n'en suis pas certaine, monsieur Blenkarn.

Si l'on tient compte de l'importance de la population et de ce que cela signifie comme «primauté» dans un système, et si je tiens compte des richesses de notre pays, ce sont les trois provinces les plus riches qui utilisent ce système des cotisations obligatoires. Comme je l'ai déjà dit au sujet de ces prestations, et je crois avoir été précise car c'est un aspect important à comprendre eu égard au Régime d'assurance-santé, il s'agit d'une forme régressive d'impôt. Cela ne veut pas dire que cela porte atteinte au régime même, mais il s'agit d'une forme régressive d'impôt car elle ne tient pas compte des revenus des bénéficiaires. En tant que ministre de la justice sociale, ce qui est mon autre responsabilité, dans l'idéal, cette forme de perception devrait être remplacée par un impôt général mais il ne fait pas de doute que c'est aux provinces de prendre cette décision.

M. Blenkarn: Cet impôt général existe dans la province dont vous êtes issue; il s'agit d'une taxe de 3 p. 100 perçue à la source par chaque employeur sur chaque chèque de paie. Or n'estimez-vous pas qu'il s'agit là d'une autre forme régressive d'impôt, tout comme les prestations obligatoires perçues au titre de l'assurance maladie par l'Ontario, la Colombie-Britannique ou l'Alberta?

Mme Bégin: Non, absolument pas, car une taxe sur les sociétés ou sur les membres des sociétés, quelle que soit la façon dont on appelle cela, comme celle qu'on perçoit au Québec, fait partie des impôts sur les sociétés et varie en fonction de la taille de l'entreprise. En ce sens donc, il ne s'agit pas d'un impôt régressif alors que la cotisation obligatoire elle l'est, car elle est exigée de familles ou de particuliers tout en ne prenant pas ces facteurs en compte.

M. Blenkarn: Vous avez également critiqué le concept de tickets modérateurs. Bien entendu, vous n'ignorez pas que jusqu'au premier avril 1981, un tel ticket était exigé de chaque malade admis dans un hôpital du Yukon car tous ces hôpitaux relevaient de votre ministère.

Mme Bégin: Non. Je crois que vous n'êtes pas au courant des responsabilités assumées par le gouvernement du Yukon.

M. Blenkarn: Les hôpitaux administrés par le gouvernement du Yukon disent qu'ils sont totalement contrôlés par votre ministère et que vous avez refusé de les céder avec les services médicaux au gouvernement territorial.

[Texte]

Miss Bégin: I never heard of that, but can you tell me what that has to do with medicare in Ontario, B.C. or Alberta?

Mr. Blenkarn: Well, when you talk about deterrent fees, until April 1 of this year, your department running your hospitals in the Yukon Territory charged a deterrent fee.

Miss Bégin: We do not run the hospitals of the Yukon and of the Northwest Territories, except hospitals for Indians.

Mr. Blenkarn: Madam Minister, I have to correct you, that you, in fact, run those hospitals, or rather, civil servants in your department.

Miss Bégin: The hospital insurance part of it is part of the Yukon responsibility.

Mr. Blenkarn: The deterrent fees were charged by your hospitals operated directly under a part of your ministry. But let us go on . . .

Miss Bégin: It is obviously a big discovery of medicare you made.

Mr. Blenkarn: You can check into that . . .

Miss Bégin: I will.

Mr. Blenkarn: . . . you may find that I am wrong and I will publicly be corrected, but I am assured by both the leader of the government in the Yukon and the director of your hospital services in the Yukon and the medical association in the Yukon that that is correct.

Miss Bégin: Is that so! So, I suppose every province will conform to what I will do in the Yukon; that would be fabulous.

Mr. Blenkarn: Madam Minister, there is a problem with respect to the Hall Commission in terms of extra billing, Mode 3 billing as exists in Saskatchewan, and balance billing, as they call it in parts of Nova Scotia and Alberta. The present bill before the legislature in the Province of British Columbia allows opting out, much the same as Ontario, but will stop the practice of balance billing or allowing Mode 3 billing, or that type of thing, where the doctor can get the best of both worlds. Have you really any objection to opting out where the doctor notifies his patients in advance and then takes the risk that all the perhaps deadbeat patients who will not pay his bill, just do not pay, and collect from the system and the doctor takes the total collection risk? Do you have any real objection to opting out as perhaps practised in the province of Ontario?

Miss Bégin: Would you accept a gift from me, autographed, of Justice Hall's report which explains it very well? It is a bit unfair to ask a minister's opinion in a few minutes. I hope I will not be unfair to the system. Opting out in itself is not a problem. It has become how do you say it, the cornerstone of the creation of medicare in the first place. That is what was given, if I may say, to doctors, and in that respect it is an

[Traduction]

Mme Bégin: Je n'ai jamais entendu parlé de cela mais de toute manière, pouvez-vous me dire quel est le rapport entre cela et le régime d'assurance-maladie en vigueur en Ontario, en Colombie-Britannique ou en Alberta?

M. Blenkarn: Eh bien, lorsque vous parlez de tickets modérateurs, jusqu'au premier avril de cette année, votre ministère duquel relevait l'administration des hôpitaux du Yukon exigeait une telle participation aux frais.

Mme Bégin: Ce n'est pas nous qui administrons les hôpitaux du Yukon, ni ceux des Territoires du Nord-Ouest, sauf pour les hôpitaux pour les Indiens.

M. Blenkarn: Madame le ministre, je suis obligé de corriger votre affirmation, c'est vous ou plutôt vos fonctionnaires qui administrent ces hôpitaux.

Mme Bégin: L'assurance-hospitalisation relève du gouvernement du Yukon.

M. Blenkarn: Les tickets modérateurs ont été exigés par les hôpitaux administrés directement par un service de votre ministère. Mais poursuivons . . .

Mme Bégin: Vous avez sans doute fait là une grande découverte en matière d'assurance-maladie.

M. Blenkarn: Vous pouvez vérifier mon affirmation.

Mme Bégin: Je le ferai.

M. Blenkarn: Il se peut que je me sois trompé et qu'on me reprenne publiquement mais le leader du gouvernement du Yukon et les directeurs de vos services hospitaliers dans ce territoire ainsi que l'Association médicale du Yukon m'ont assuré que tel était bien le cas.

Mme Bégin: Si tel est le cas, cela veut dire que chaque province se conformera à ce que j'ai pris comme mesures au Yukon et cela serait vraiment extraordinaire.

M. Blenkarn: Madame le ministre, le rapport de la Commission Hall rapporte un problème en matière de surfacturation. Il s'agit de la facturation de type 3 telle qu'elle existe en Saskatchewan et des honoraires d'appoint, comme on les appelle dans certaines régions de la Nouvelle-Écosse et de l'Alberta. Le projet de loi actuellement soumis à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique permet le désengagement, à peu près de la même façon qu'en Ontario, mais mettra fin au dépassement de tarifs ou à la facturation de type 3, c'est-à-dire à ce genre de mesures permettant aux médecins de profiter des avantages des deux systèmes. Avez-vous des objections sérieuses au désistement lorsqu'un médecin en avise ses malades d'avance tout en prenant le risque de ne pas être payé par certains d'entre eux qui ne paient tout simplement pas, tout en se faisant rembourser par le système? Dans un tel cas, c'est le médecin qui prend tous les risques. Or avez-vous des objections sérieuses à ce qu'on se désengage à peu près de la façon dont on le fait en Ontario?

Mme Bégin: Accepteriez-vous en cadeau un exemplaire signé du rapport de M. le juge Hall, dans lequel cette question est très bien expliquée? J'estime qu'il n'est pas très juste de demander à un ministre de s'exprimer là-dessus en quelques minutes. Je ne veux pas être injuste à l'endroit du régime. Ce n'est pas le désengagement en soi qui constitue le problème car cette notion a présidé à la création du régime d'assurance-

[Text]

historical fact that should be respected as far as I am concerned.

Often, people confuse the two terms, opting out and extra billing, because one is necessary often to reach the other. The only thing that concerns us, the federal government, is extra billing, balance billing and all the versions of additional payments to be made to the doctors on top of the official public insurance fee schedules. In terms of the concept, we approve the situation in Quebec where if doctors want to opt out they can opt out, but then they are completely opted out and neither they nor their patients receive anything from the public purse. We consider this a clear situation which will not erode medicare. We consider on the other hand that all the situations where some surcharges come into the picture, where doctors directly or through their patients get their cake and eat it too, get the full payments according to the official schedule and the overcharges, are the beginning of an erosion of medicare, and that is why. It is better explained, of course, in Justice Hall's report why it is so destructive to the system.

• 2115

Mr. Blenkarn: Of course, you will appreciate that when a doctor opts out in Ontario, if the Ontario government pays the doctor the patient may not use that money to pay the doctor's bill. So a doctor may wind up losing the whole ball of wax.

Miss Bégin: That is the latest observation on the situation and has, I am told, brought back a lot of doctors into the system. I am very pleased about that.

Mr. Blenkarn: Would you agree with me that this acts as a fuse box? When the doctors get really upset because the province will not authorize a fee schedule high enough, they can opt out and take their chances in the small claims court, but if the fee schedule is high enough they will probably all stay in the system.

Miss Bégin: I fully agree with you. I am quite concerned that doctors—and this is not a popular statement because they are still the occupational group with the highest income in the country—are entitled as a right like any other Canadian to a fair and decent increase every year. I find this very important and we have adopted, approved of, the recommendations of Justice Hall who wants to ban extra billing but who does insist that it must be twinned with a process of fair compensation for doctors.

Mr. Blenkarn: Madam Minister, I would like to talk to you longer on this subject, perhaps privately, but right now I have to let my colleagues have a chance.

Le président: Monsieur Loiselle.

M. Loiselle: Merci, monsieur le président. Madame le ministre qu'est-ce que vous pensez des propos des médecins du Québec qui nous résument notre pensée de la façon suivante: le

[Translation]

santé. Je précise qu'on a donné cette assurance aux médecins et que, quant à moi, on doit respecter cet engagement.

Souvent, on confond le désengagement et la surfacturation car l'un est parfois nécessaire si l'on veut l'autre. La seule chose qui nous préoccupe nous, du gouvernement fédéral, c'est cette surfacturation, les honoraires d'appoint et toutes les formes d'honoraires supplémentaires qu'on doit verser aux médecins en sus des tarifs fixés par le régime public. Pour ce qui est du principe, nous approuvons la situation au Québec où les médecins qui veulent se désengager peuvent le faire à condition de le faire totalement ou pas du tout. De cette façon, la situation reste claire et ne risque pas de porter atteinte à l'ensemble du régime d'assurance-santé. À côté de cela, dans tous les cas où il y a surfacturation, chaque fois que l'on laisse les médecins profiter de la situation, soit directement, soit par l'entremise de leurs patients, on provoque une érosion de l'assurance-santé qui détruit efficacement le système, ce que le juge Hall a d'ailleurs beaucoup mieux expliqué dans son rapport.

M. Blenkarn: Vous comprendrez évidemment qu'en Ontario, lorsque le gouvernement de l'Ontario paie un médecin qui a décidé de se désengager, le patient ne peut pas utiliser cet argent pour payer les honoraires du médecin. Il peut donc arriver que le médecin perde surtout les tableaux.

Mme Bégin: C'est effectivement ce que l'on a constaté récemment et c'est d'ailleurs ce qui, apparemment, a poussé pas mal de médecins à se réengager. Cela me fait le plus grand plaisir.

M. Blenkarn: Ne pensez-vous pas que c'est un élément modérateur? Lorsque les médecins sont suffisamment en colère parce que la province ne leur accorde pas un barème suffisant, ils peuvent se désengager et courir leurs chances au tribunal des petites créances; à côté de cela, si le barème est suffisamment élevé, ils ont dans l'ensemble intérêt à rester dans le système.

Mme Bégin: Je suis parfaitement d'accord. Je vais vous dire quelque chose qui ne me fera probablement pas bien voir puisque les médecins constituent toujours la profession la mieux payée au Canada, mais je pense que comme tous les Canadiens, les médecins ont le droit de voir leur revenu augmenter chaque année dans une juste et équitable proportion. Cela me semble très important et c'est la raison pour laquelle nous avons approuvé les recommandations du juge Hall qui veut que nous interdisions la surfacturation mais qui, en même temps, insiste pour accorder aux médecins une compensation équitable.

M. Blenkarn: Madame le ministre, j'aimerais beaucoup pouvoir vous parler de cette question plus longtemps, peut-être en privé, mais pour l'instant, je me sens obligé de laisser la parole à mes collègues.

The Chairman: Mr. Loiselle.

Mr. Loiselle: Thank you, Mr. Chairman. Madam Minister, some doctors in Quebec tell us that medicare covers too many services; what do you think about this statement? We are told

[*Texte*]

système de Medicare couvre peut-être trop de soins? On se fait dire qu'on offre un système "Cadillac"; eux sont d'avis qu'on devrait peut-être enlever de notre assurance certains services qui sont actuellement assurés? On parle de certains soins. Que pensez-vous de cela?

Mme Bégin: Est-ce que je peux faire une remarque préalable?

M. Loiselle: Oui,

Mme Bégin: Une remarque plus générale que cette seule présentation. Beaucoup de médecins m'ont dit récemment, au fil des derniers mois, et cela nous préoccupe sérieusement, que l'assurance-santé, presque partout sinon partout au pays, continue de ne pas valoriser le préventif dans ses échelles d'honoraires. Cela, c'est une chose que je veux tout de suite mentionner. Le préventif, c'est prendre les quinze minutes ou la demi-heure nécessaires pour parler longuement avec le patient. Cependant, cela n'est couvert que par quelques dollars alors que l'acte médical à un autre patient, lui, est couvert par beaucoup de dollars. Cela, c'est un problème que j'ai oublié de noter.

Vous permettez que je demande au docteur Maureen Law, sous-ministre adjoint à l'assurance-santé de faire des commentaires sur ce point?

Dr. M. Law (Assistant Deputy Minister, Health Services and Promotion, Department of National Health and Welfare): I have seen some reports of the comments of the doctors from Quebec. I have not seen in detail what they are saying, but it appears to me that they are taking a rather narrow view of what is necessary medical care or health care. I understand that their proposal is basically that the money should be spent primarily on hospitals, physicians' services and the more traditional kinds of health care. Their concern is that in the Province of Quebec now there is too broad a spectrum of services being covered and therefore, in their view, not enough being put into those few basic services.

• 2120

I think our view would be two things: first of all, what we have supported, the concept of a relatively broad range of services, and that in fact is why the federal government provided additional assistance to the provinces at the time of the EPF arrangements for extended health care services; secondly, that the mix of services is really a provincial responsibility, to make the final decision about what mix they see as appropriate. In general terms I think we have supported the broader approach as opposed to the narrow.

M. Loiselle: Les organisations d'infirmières nous disaient qu'une façon de diminuer les coûts serait de permettre aux infirmières de remplir des fonctions supplémentaires, de faire un plus grand nombre d'actes médicaux qu'elles n'en font dans le moment. Quels sont vos commentaires?

Mme Bégin: Écoutez, en capsule, et sans trancher le débat des actes médicaux, parce que je n'en prendrai pas la responsabilité qui ne m'appartient pas, il s'agit du vieux problème de l'utilisation plus complète des infirmières dans le système. Là, la sociologue en moi peut dire combien je suis consciente de la

[*Traduction*]

that the system is a real "Cadillac" and that some services that are insured should be taken out. What do you think about this idea?

Miss Bégin: Can I preface my answer?

Mr. Loiselle: Certainly.

Miss Bégin: I want to go beyond your question. Many doctors have told me recently, during the last few months, that most fee schedules in the country had a great disadvantage in that they still did not encourage prevention enough. To me, this is very important. Prevention means that the doctor will spend 15 minutes or half an hour with the patient if necessary. But there are only a few dollars for this while another patient's visit may be totally covered. This is a problem I had forgotten to mention.

I would like Doctor Maureen Law, Assistant Deputy Minister in charge of Medicare, to enlarge upon this.

Dr M. Law (sous-ministre adjoint, Direction générale des services de la promotion de la santé, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social): J'ai vu des rapports et des observations des médecins du Québec. Je n'ai pas vraiment approfondi la question, mais il me semble que leur définition des soins de santé nécessaires soit plutôt étroite. Je crois qu'ils souhaitent voir plus d'argent consacré aux hôpitaux et aux visites de médecins, bref, aux formes de soins les plus traditionnelles. Ils trouvent qu'au Québec, à l'heure actuelle, la gamme des services de santé remboursés est beaucoup trop vaste et que les services fondamentaux en souffrent.

Notre position est double: pour commencer, au départ le gouvernement fédéral a insisté sur cette gamme assez large de services et c'est précisément la raison pour laquelle il a offert aux provinces de les dédommager au moment où étaient conclus les accords sur le financement des programmes établis. En second lieu, la composition des services relève en fait des provinces; c'est elles qui, en fin de compte, décident de cette composition. En règle générale, nous avons effectivement préféré élargir et non pas restreindre.

Mr. Loiselle: Nursing organizations told us that a good way to lower costs would be to allow nurses to dispense a great deal of medical services from which they have always been barred until now. What do you think?

Miss Bégin: Listen, in a nutshell, and without wanting to solve once and for all the question of medical services, because I would not want to do that, this is the old problem of the role of nurses within the system. Being a sociologist, I am terribly aware of this problem, hierarchy within the hospital, social

[Text]

complexité de ce problème qui a à voir avec la hiérarchie à l'intérieur d'un hôpital, le prestige social, le statut, etc. Je reconnais, comme ministre de la Santé depuis peut-être trois ans maintenant dans mes deux mandats, que c'est une demande constante des infirmières.

Nous, nous savons bien que dans les services médicaux de mon ministère, dans des postes isolés, dans des communautés nordiques, nos infirmières posent des actes et prennent des responsabilités remarquablement importantes. Ce rendant, de façon générale, les gens du monde infirmier se plaignent du rôle secondaire qu'on les oblige à jouer et, souvent, de ce qu'ils jugent être une mauvaise utilisation d'un réservoir de talents. Moi, je ne connais pas la solution; je n'ai pas encore trouvé la solution à ce problème-là. Je sais que les partenaires entre eux, régulièrement au niveau des provinces, en discutent. Cependant, il n'y a pas de rôle direct que je puisse jouer, sinon de reconnaître le problème et d'alerter les corps professionnels, les différents joueurs.

M. Loiseleur: Une dernière question, madame le ministre. Tout à l'heure, vous disiez à mon collègue que le gouvernement fédéral est peut-être mieux en mesure de jouer le rôle de guardian: n'étant pas aussi près, on n'a pas à succomber à certaines pressions. Par contre, lorsqu'on regarde le Medicare, on se rend compte que les soins, au moins dans les capitales, dans les grands centres, dans chacune des provinces, se comparent beaucoup plus entre eux que les services sociaux. On se rend compte qu'il y a moins de diversité dans les soins médicaux que dans les services sociaux. Pourtant, du côté médical, c'est sous votre chapeau Medicare, là où vous offrez la plus grande flexibilité aux provinces et c'est sous le chapeau des services sociaux où on fonctionne encore à 50-50. Pour quelle raison a-t-il tant de diversité de services?

• 2125

Mme Bégin: J'ai souvent réfléchi et discuté de ce problème avec des collègues et il nous apparaît que c'est justement là la cause de financement global de la santé. Comme l'indique le titre de la loi, Established Programs Financing Act, il s'agit d'un programme établi et c'est ce qui fait que cela a marché dans la santé. Moi-même, je me suis rendu compte et j'ai accepté qu'on n'offre pas, de mon vivant, le financement global des services sociaux et de l'assistance sociale parce que ces secteurs sont beaucoup plus vulnérables. Ce n'est pas un discours de gros sous, c'est un discours qu'il faut que je fasse sur la nature politique des deux secteurs. La santé est un service et une demande du public établis depuis longtemps, avec une infrastructure institutionnelle des ordres professionnels et paraprofessionnel de joueurs établis. Tous les ingrédients étaient là pour que le système, qui est solidement ancré ici et là au pays, bénéficie au niveau de son financement d'une plus grande souplesse. Et malgré cette solidité, on a vécu la fameuse crise de l'assurance-santé. On l'a quand même vécue, parce que des sommes d'argent qui auraient dû aller là manquaient tout d'un coup dans le système. Je ne veux pas reprendre le vieux thème, mais je veux simplement dire qu'on a quand même eu une crise, parce que des décisions avaient manqué leur but ou n'avaient pas été parfaitement à propos

[Translation]

status, and so on; it is very complex. During two mandates as Minister of Health for three years now I know that nurses have constantly been asking for this.

We are well aware that nurses in the department's medical services, in isolated places, in the North, and so on, have very important responsibilities. The great majority of nursing people complain that they are being relegated to an ancillary role, that their potential is not being used. I do not have a solution; as yet, I have no solution to this problem. I know that the problem is being discussed very often at the provincial level but there is nothing I can do directly other than acknowledge the problem and sensitize the professional associations, all the players.

Mr. Loiseleur: One last question, Madam Minister. In answer to my colleague, you said that the federal government may be in a better position to play the role of guardian: it is better equipped to escape pressure. But if you take medicare you must see that at least in the large centres, the urban centres within the provinces, health services are much more comparable than social services. There is less diversity. Nevertheless, on the medical side, medicare undoubtedly gives the provinces a greater flexibility while social services are still going 50-50. Why so much diversity?

Miss Bégin: I have often thought about and discussed this problem with my colleagues and it seems to us that that is exactly the reason for the block funding of health services. As the title of the act implies, Established Programs Financing Act, it is indeed an established program and that is why it has been successful for health. I myself realized the fact and I accepted that, while I am alive, block financing be not offered for social services and social assistance because these sectors are much more vulnerable. It is not a matter of money, it is simply a matter of the political major of these two sectors. Health is a service and a public need that has long been established, and it has an institutional infrastructure with established professional and quasi-professional orders. This system is strongly established here and there in the country and we had all the necessary ingredients for its financing to be more flexible. Despite this solidity, we had to go through the well known medicare crisis. We have had it because moneys that should have been spent there were suddenly disappearing. I do not want to sing that old tune again, but I simply want to say that we had a crisis because of certain ill-targeted decisions or because of some incompatibility with the needs of the system. The provinces have gone through their apprenticeship with block funding, just like we did.

[Texte]

pour les besoins du système. Les provinces ont fait l'apprentissage du block funding et nous aussi.

Le secteur des services sociaux et de l'assistance sociale est un secteur vulnérable, fragile, pas appuyé par le grand public, je me permets de donner cela comme cause première et, au point de vue des politiciens, des différents gouvernements, il faut admettre que ce secteur n'est pas un secteur populaire, aimé des gens qui ne sont pas touchés par cela. Les gens pensent qu'il y a de l'abus, etc. Il n'y a pas d'appui populaire facile pour les services sociaux et pour le bien-être social. Nous croyons qu'un financement global, c'est-à-dire un chèque qui va du fédéral au trésorier provincial, car c'est cela, le financement global, dont le ministre de la Santé ne voit pas la couleur, dont le ministre des Services sociaux ne verrait pas la couleur, ne donne pas à ce secteur la preuve que non seulement une somme qui vient de nous, mais aussi une somme semblable qui viendrait des provinces continuerait de nourrir ce secteur-là. C'est parce qu'il est trop fragile.

M. Loiselle: Mais partout, on nous reprochait de ne pas couvrir suffisamment de services avec notre 50 c.

Mme Bégin: Eh bien c'est cela. La tendance naturelle, c'est de vouloir plus d'argent, sous différentes têtes de chapitre. Il y a des provinces qui voudraient que nous couvrions les gagnepetit, les working poor. Il y a des provinces qui voudraient que nous ouvrons une beaucoup plus grande variété de services sociaux, pas seulement des services sociaux pour les démunis, mais des services sociaux pour la population en général. Toute ces ouvertures exigent de l'argent supplémentaire que, pour l'instant, nous n'avons pas.

Le président: Je regrette, monsieur Loiselle, mais il y a deux autres députés qui m'ont demandé la parole.

Mr. Weatherhead.

Mr. Weatherhead: Thank you, Mr. Chairman. Madam Minister, when the Canadian Medical Association was before us in Ottawa, as you know, they brought with them various general practitioners from around the country and, unlike your brief commentary tonight, they set out in some detail the real chaos and problems in the hospitals around the country. In my own area in Scarborough, in our area in Mississauga, Mr. Blenkarn's area, and in other areas around the country they talked in terms of ambulances being turned away from emergency divisions of hospitals; they talked in terms of operations being done in emergency quarters; they talked in terms of not enough beds at all and of no space for the chronic people, the chronic patients having no place to go; they talked, of course, in general of the underfunding of the system; they talked in terms of the heavy financial commitments for new technology: many of us learned of CAT scanners and other things for the first time. We heard somewhat similar accounts across the country from the provincial associations—particularly the problems in the hospitals, the problems of not enough beds, in many cases.

[Traduction]

The social services and assistance sector is vulnerable and fragile since it is not supported by the general public; I stress that this is one of the main causes of our problems; as for the politicians and the various governments, one must admit that this sector is not very popular with those people who do not necessarily benefit from it. People think there is abuse, and so forth. There is no easy public support for social services and welfare. Block funding is a cheque that goes from the federal to the provincial treasury; we believe that since the Minister of Health and the Minister of Social Services would not know how big that cheque is, this would not give this sector a proof that there is some money coming from us as well as an equal sum coming from the provinces. It is too fragile.

Mr. Loiselle: Everywhere we are being told that we do not cover a sufficient number of services with our 50 cents.

Miss Bégin: That is the problem. The natural tendency is to ask for more money, under various heads. Some provinces would want us to cover the low income earners, the working poor. Some other provinces would want us to offer a much greater variety of social services, not only to the poor, but also to the general population. We would need additional money for all these new programs, and we do not have these funds right now.

The Chairman: I am sorry, Mr. Loiselle, but there are some other members who would like to have their turn.

M. Weatherhead.

M. Weatherhead: Merci, monsieur le président. Madame le ministre, comme vous le savez, lorsque les représentants de l'Association médicale canadienne ont témoigné devant nous à Ottawa, ils ont fait venir des omnipraticiens de diverses régions du pays, et, plutôt que de faire un bref exposé comme le vôtre, ce soir, ils nous ont exposé en détails les véritables problèmes qui se présentent dans les hôpitaux du pays. On a parlé de la région de Scarborough, de la région de Mississauga, qui est celle de M. Blenkarn, et d'autres régions du pays où, d'après ces gens, les ambulances sont refusées par les services d'urgence des hôpitaux; on a parlé des opérations effectuées dans les salles d'urgence; on a parlé d'une insuffisance de lits et d'une quasi-absence de place pour les malades chroniques qui ne savent plus où aller. Évidemment, on nous a parlé de façon générale du financement insuffisant du système; on nous a parlé d'importantes dépenses pour l'acquisition de nouvelles technologies: plusieurs d'entre nous ont pour la première fois entendu parler des tomographes. Nous avons reçu des témoignages semblables des associations provinciales, particulièrement pour ce qui est du problème dans les hôpitaux, l'insuffisance de lits étant fréquente.

[Text]

• 2130

I just wonder what your comments are with respect to their particular allegations that they have made to us around the country.

Miss Bégin: Bon. I will try to address, first, the general question of not enough funding and, secondly, points of disruption that could be observed in the system now.

The CMA recommended, I think, to you that our health spending in Canada be raised to 8.2 per cent by 1985. I do not know where they got that figure. We do not know of any measure adopted by other partners in the world of what is the proper level of health spending in a country. We have used up to now the fact that Canada is in the middle range of industrialized countries as per the OECD tables and the fact that, generally speaking, Canadians are very satisfied with medicare to conclude that the health system is funded at the right level. Analyses which were made before and which led to block funding and to the level of payments of block funding under block funding had reached the same conclusions.

So we do not think more funding is the solution to any improvement of medicare now. Mr. Justice Hall, who is in a way the father of medicare, makes the same observation in his own report.

However, may I point out that nous sommes en train de roder medicare, we are learning medicare—all the players, I suppose—and surely we should recognize that doctors have lived in a situation where for years they got only 6 per cent increases from some provinces—in the recent past, in the years immediately after block funding—leading, I suppose, to an extent to what is now known as the medicare crisis. These situations are all of the past and provinces have in the recent past given much better increases to doctors.

Then, when doctors describe what I call points of disruption in the system, some of these points surely are valid. I cannot comment on all of them, but the intent of block funding was control of the cost. We consider that we have a success story to tell on that in Canada with some little mistakes here and there on which we are working.

The control of cost not only meant closing some acute care beds, but also meant opening in parallel some cheaper beds, chronic care or what not, which are needed. We all know that in several places in Canada the first decision was made but the second one was just postponed. With months between the two decisions, people did not have any more acute care beds which were used for chronic care patients, but the chronic care homes were not opened. So this is one typical point of disruption which has been acknowledged by several Members of Parliament of all political parties because we have seen it in our constituencies or elsewhere.

[Translation]

Quelle est votre opinion des diverses allégations qui nous ont été présentées lors de nos déplacements?

Mme Bégin: Well. Je vais d'abord aborder la question générale de l'insuffisance de fonds, pour ensuite parler des divers problèmes qu'on peut observer présentement dans le système.

Sauf erreur, l'Association médicale canadienne vous a recommandé que les dépenses de santé au Canada soient accrues pour passer à 8.2 p. 100 d'ici 1985. Je ne sais pas où elle a pris ce chiffre. A notre connaissance, aucune mesure n'a été adoptée par d'autres pays pour déterminer quel est le niveau acceptable de dépenses dans le domaine des soins de santé. Puisque d'après les tables de l'OCDE, le Canada se trouve dans la bonne moyenne et puisque de façon générale les Canadiens sont très satisfaits de l'assurance-maladie, nous avons conclu que le système de soins de santé est adéquatement financé. Les mêmes conclusions se retrouvaient dans des analyses faites avant la mise en œuvre du système de financement global.

Nous ne croyons donc pas qu'un financement accru serait la solution aux problèmes actuels de l'assurance-maladie. Le juge Hall, qui d'une façon est le père de l'assurance-maladie, fait la même observation dans son propre rapport.

Cependant, permettez-moi de souligner que we are now learning Medicare, nous sommes presque tous en train de roder l'assurance-maladie, et nous reconnaissons que pendant des années, les médecins n'ont obtenu qu'une augmentation de 6 p. 100 dans certaines provinces, et cela dans les années suivant immédiatement la mise en œuvre du financement global; je présume que c'est en partie ce qui nous a amené à ce que l'on appelle la crise de l'assurance-maladie. Cela fait maintenant partie du passé et les provinces ont récemment accordé de bien meilleurs augmentations aux médecins.

Puis, lorsque les médecins parlent de ce que j'appelle des facteurs de dérangement au sein du système, ils ont sûrement raison sur certaines choses. Je ne saurais vous parler de tous ces problèmes, mais le financement global a été mis en place pour contrôler les coûts. Nous croyons qu'à l'exception de petites erreurs occasionnelles que nous nous efforçons de corriger, ce système est un succès au Canada.

Pour contrôler les coûts, il fallait non seulement supprimer certains lits dans les services de soins intensifs, mais aussi ouvrir parallèlement d'autres lits moins coûteux tels ceux pour les malades chroniques et d'autres types de lits qui sont nécessaires. Nous savons tous que dans plusieurs endroits au Canada, la première décision a été prise, mais la deuxième a été reportée, plusieurs mois séparant les deux décisions. Les gens n'avaient pas de lits pour les traitements intensifs qui étaient désormais utilisés pour les patients chroniques, mais les maisons pour les patients chroniques n'étaient pas encore ouvertes. C'est là un exemple typique des problèmes qui ont été reconnus par plusieurs députés fédéraux de tous les partis politiques, car nous avons observé ces problèmes dans nos circonscriptions ou ailleurs.

[Texte]

I should say that, despite the dramatic situation which was described in the brief to you, we should acknowledge that we had far too many beds to start with in Canada—what are called hospital beds—and we had to make a reallocation with different types of cheaper beds.

• 2135

I can only repeat that, if you put yourself in the place of the doctors talking to you, they will speak of money maybe for several reasons, but one is the fact that they are numerous: there is, if I may say, a very high supply of doctors sharing the same pie. That is also, in a way, not a factor of disruption but a factor of uneasiness recognized by Justice Hall in the first of the recommendations on which federal and provincial deputy ministers of health are working: to reduce and adapt the supply of doctors in Canada to the realities of Canada.

Mr. Weatherhead: Mr. Chairman, in going around the country, we saw from the special interest groups connected with medicare and hospitalization that there was some questioning, I believe, of the virtues of block funding and the experience of block funding. The minister or the government appears to be in favour of carrying on the block funding concept in these two areas, despite the minister's own assertions in the past that there is perhaps some question of diversion of funds from the original purposes of medicare and hospitalization to other purposes, and that sort of thing.

I would have thought, Mr. Chairman, that her message may have got across to these groups and others in a very constructive way, but I see tonight that she is still interested in carrying on with the basic block funding concept. I was wondering if we could have some more comments from her about that.

Miss Bégin: I have often defended block funding as the ideal mechanism to transfer funds to provinces for health spending because it leaves complete autonomy to the provinces on allocation of resources, definition of priorities, et cetera.

Jokingly in Washington two weeks ago, I said you do not run hospitals from Washington: you do not run them from Ottawa either. It has to be done locally. It is really obvious to us, and block funding, as I said, ideally is the best vehicle compared to the rigidity of cost sharing and its necessary bureaucracy.

On the other hand, the block funding we negotiated did not clarify the five concepts—the five conditions or principles—which have always existed under medicare. It was a funding arrangement, but it did not clarify these particular conditions, which were well known to people, which have created some little problems here and there, but which were not known to the public. What I faced, I think, and I think Mr. MacEachen is the one who summed it up the best, is that block funding arrangements, with suitable and enforceable conditions, are the best mechanism.

[Traduction]

Je préciserai que malgré la situation catastrophique qu'on nous a décrite dans ce mémoire, il faut reconnaître qu'au départ, au Canada, nous avions beaucoup trop de ce que l'on appelle des lits d'hôpital et qu'il nous fallait faire une redistribution, avec divers types de lits moins coûteux.

Je ne peux que répéter que si vous vous mettez à la place des médecins qui vous parlent, ils vous parleront d'argent pour plusieurs raisons peut-être, mais entre autres, parce qu'ils sont très nombreux. Il y a un très grand nombre de médecins qui cherchent à se partager le même gâteau. D'une façon, cela aussi est non pas un facteur de dérangement, mais un facteur de malaise, que le juge Hall a reconnu dans la première de ses recommandations sur lesquelles travaillent actuellement les sous-ministres fédéral et provinciaux de la Santé: ils cherchent à réduire le nombre de médecins au Canada, pour mieux tenir compte des véritables réalités du pays.

M. Weatherhead: Monsieur le président, lors de nos déplacements au pays à titre de groupe d'intérêt spécial s'occupant d'assurance-maladie et d'hospitalisation, nous avons pu constater, qu'on posait de sérieuses questions quant aux vertus du financement global et aux avantages de cette expérience. Le ministre ou le gouvernement semble favoriser la mise en œuvre de cette formule du financement global dans ces deux secteurs, malgré les affirmations passées du ministre selon lesquelles il y a peut-être quelques cas où les fonds n'ont pas été utilisés aux fins de l'assurance-maladie et de l'assurance-hospitalisation.

Monsieur le président, j'aurai cru que son message serait parvenu à ces groupes et à d'autres de façon très constructive, mais je constate ce soir qu'elle désire toujours mettre en œuvre le concept fondamental du financement global. Qu'en pense le ministre?

Mme Bégin: J'ai souvent présenté le financement global comme le mécanisme idéal pour transférer des fonds aux provinces pour les dépenses de santé, car ainsi les provinces ont pleine autonomie pour ce qui est de la distribution des ressources, de l'établissement des priorités, etc.

J'étais à Washington il y a deux semaines, et en farce, j'ai dit qu'on n'administrerait pas les hôpitaux à partir de Washington; eh bien, on ne les administre pas à partir d'Ottawa non plus. Cela doit se faire au niveau local. Pour nous, c'est l'évidence, et, comme je le disais, le financement global est le meilleur moyen, quand on le compare à la rigidité du partage des coûts et à la bureaucratie que cette formule entraîne nécessairement.

D'autre part, la formule de financement global que nous avons négociée ne précisait pas les cinq concepts... les cinq conditions ou principes... qui ont toujours existé au sein de l'assurance-maladie. Il s'agissait d'une entente de financement, mais on ne précisait pas ses conditions que les gens connaissaient bien, qui avaient créé quelques petits problèmes ici et là, mais que la population ne connaissait pas. Comme M. MacEachen l'a si bien résumé, j'ai dû constater que le financement global est la meilleure méthode, si elle est assortie de conditions réalisables et acceptables.

[Text]

So we have work to do—it is obvious—to translate, in a concrete way, the five conditions. One example is accessibility: Is extra billing—yes or no—a barrier to accessibility? We say it is a barrier. That very concrete definition, meaning millions of dollars, has to be accepted by all partners. That is the kind of work we are doing right now.

Mr. Weatherhead: Mr. Chairman, my last question would be whether . . .

The Chairman: I am sorry, Mr. Weatherhead. Mr. Blaikie has only seven minutes left. Do you have one brief question?

Mr. Weatherhead: Yes, Mr. Chairman. The question was: Do you think the five general principles, then, should be augmented in some way or clarified . . .

Miss Bégin: Strengthened.

Mr. Weatherhead: . . . in some way? If so, briefly, just how do you do that?

Miss Bégin: We are working on it. It will go to Cabinet and then to provincial ministers, with whom I made the agreement that I will first present it to them for discussion with them, and then it will be made public. I am talking of the near future.

The Chairman: Mr. Blaikie.

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, first of all, my apologies to the minister and to the committee for being late. I was having to make a speech in the House on a motion before the House so I could not get away.

An hon. Member: On health care?

Mr. Blaikie: It had to do with the health of some people.

The Chairman: I hope so.

• 2140

Mr. Blaikie: I will try to ask as many questions in one question as I can, Mr. Chairman, given the length of the answers. Maybe some of these questions have been asked before and, if they have, I apologize; I did not hear all the questioning. Would you be in favour of some form of differential cost sharing for the Canada Assistance Plan in the interests of the poor provinces?

The Chairman: That was answered.

Mr. Blaikie: That was answered. What did she say?

The Chairman: It was a very elaborate answer.

Miss Bégin: The answer is, no.

Mr. Blaikie: All right. You referred to extra billing in your brief, but you have not made it clear whether you still see extra billing as part of the EPF renegotiation process. Is that one of the suitable enforceable conditions which you would like to see related?

Miss Bégin: You have never heard me talk of that?

[Translation]

Alors, il est évident que nous devons travailler à traduire ces cinq conditions concrètement. On pourrait prendre l'exemple de l'accessibilité: la surfacturation constitue-t-elle un obstacle à l'accessibilité, oui ou non? Nous répondons par l'affirmative. Cette définition très concrète entraîne l'attribution de millions de dollars et elle doit être acceptée par toutes les parties. Voilà ce à quoi nous travaillons maintenant.

M. Weatherhead: Monsieur le président, ma dernière question serait . . .

Le président: Je suis désolé, monsieur Weatherhead. Il ne reste que sept minutes pour M. Blaikie. Vous avez une brève question?

M. Weatherhead: Oui, monsieur le président. La question est la suivante: croyez-vous alors que les cinq principes généraux devraient être élaborés ou précisés . . .

Mme Bégin: Ils devraient être renforcés.

M. Weatherhead: . . . d'une certaine façon? Dans l'affirmative, dites-nous brièvement comment on peut y arriver.

Mme Bégin: Nous y travaillons. La question sera soumise au Cabinet, puis aux ministres provinciaux à qui j'ai dit que j'en discuterai d'abord avec eux avant de rendre l'affaire publique. Je parle ici d'un avenir proche.

Le président: Monsieur Blaikie.

M. Blaikie: Monsieur le président, tout d'abord, je prie le ministre et les membres du Comité d'excuser mon retard. Je devais faire un discours à la Chambre au sujet d'une motion, et je n'ai donc pas pu me libérer plus tôt.

Une voix: Était-ce une motion sur les soins médicaux?

M. Blaikie: Il y était question de la santé de certaines personnes.

Le président: Je l'espère.

M. Blaikie: Monsieur le président, je vais essayer de poser le plus de questions possible d'un seul coup, compte tenu de la longueur des réponses. On a peut-être posé certaines de ces questions auparavant, et dans ce cas, je m'en excuse; je n'étais pas là pour toutes les questions. Dans l'intérêt des provinces pauvres, seriez-vous en faveur d'une forme quelconque de partage variable des frais pour le Régime d'assistance publique du Canada?

Le président: On a répondu à cette question.

M. Blaikie: Je vois. Qu'a dit le ministre?

Le président: La réponse était assez élaborée.

Mme Bégin: La réponse est non.

M. Blaikie: D'accord. Dans votre mémoire, vous avez parlé de la facturation supplémentaire, mais vous n'avez pas précisé si vous considérez toujours que cette forme de facturation fait partie du processus de renégociation du financement des programmes établis. Est-ce là l'une des conditions réalisables et acceptables que vous voudriez voir étudier?

Mme Bégin: Vous ne m'avez jamais entendu parler de cette question?

[Texte]

Mr. Blaikie: It is difficult to question somebody who is all sweetness and light, Mr. Chairman.

Miss Bégin: The answer is, yes. I think it is well known that we would like to include the recommendation of Mr. Justice Hall which is a ban on extra billing twined with a fair process of compensation with doctors as part of the conditions.

Mr. Blaikie: In Established Programs Financing?

Miss Bégin: What do you mean exactly, in the established programs?

Mr. Blaikie: Well, renegotiations for established . . .

Miss Bégin: For federal moneys to go to the provinces.

Mr. Blaikie: . . . programs financing are coming up, presumably; it is one of the reasons for the existence of this committee.

Miss Bégin: Yes, for the federal grants.

Mr. Blaikie: Do you recommend that in that renegotiation, an outline of extra billing be one of the conditions provinces would have to meet in order to be part of the arrangement?

Miss Bégin: Yes, I acknowledge that this is one of the recommendations that I will bring to Cabinet and to provincial ministers.

Mr. Blaikie: My next question I will just throw out because there is really not time enough to elaborate on it. But is there any work being done or being considered on establishing or doing some work, or Health and Welfare doing some work as to what would be a reasonable income expectation for doctors? I say this because I have had this ongoing discussion . . .

Miss Bégin: I followed you through the press.

Mr. Blaikie: . . . with the medical associations across the country. Yet one thing I could not get out of them on any occasion was what they thought doctors ought to be making, so that we could adjust their fee schedule accordingly and so that, in the course of a working day and an average week, they might make what they think they ought to make. So I was wondering whether any work has ever been done on that and whether any is being contemplated. I am not just being facetious. I think this is something that perhaps ought to be tried. When we talk about doctors' incomes, unlike everyone else's income, we have no idea of what society feels doctors ought to make; yet they seem to feel that it should be a sort of open-ended arrangement. So I was wondering what your opinion is on that.

Miss Bégin: There has never been work done on that in my own department for the reason that, although it is clear that health is no longer a market commodity and the price of it cannot be fixed by supply and demand, the fee schedules of doctors are negotiated province by province. So there are elements of both completely public-managed programs and of the private sector of negotiations. There is also the sociological factor that your public values doctors also, and attributes to them the money that still makes them the first occupational

[Traduction]

M. Blaikie: Monsieur le président, il est difficile de poser des questions à une personne si douce et si éclairée.

Mme Bégin: La réponse est affirmative. Je pense qu'il est bien connu que nous voudrions inclure la recommandation du juge Hall, à savoir l'élimination de la facturation supplémentaire cumulée à un processus équitable de compensation dont on discuterait avec les médecins.

M. Blaikie: Dans le cadre du financement des programmes établis?

Mme Bégin: Que voulez-vous dire exactement?

M. Blaikie: Eh bien, la renégociation du financement . . .

Mme Bégin: La renégociation des sommes que le fédéral envoie aux provinces.

M. Blaikie: . . . des programmes établis aura présumément lieu bientôt, c'est l'une des raisons d'être de ce comité.

Mme Bégin: Oui, pour les subventions fédérales.

M. Blaikie: Recommandez-vous que dans le cadre de cette renégociation, qu'entre autres conditions, les provinces devraient accepter une définition de la facturation supplémentaire afin de pouvoir participer à l'accord?

Mme Bégin: Oui, je reconnais que c'est là l'une des recommandations que je ferai au Cabinet et aux ministres provinciaux.

M. Blaikie: Je ne vais qu'annoncer brièvement ma prochaine question, car nous n'avons pas vraiment le temps d'élaborer. Est-ce qu'au ministère de la Santé et du Bien-être ou ailleurs on a effectué ou songé à effectuer des travaux pour déterminer à quels revenus les médecins pourraient raisonnablement s'attendre? Je pose cette question, car j'ai eu des discussions . . .

Mme Bégin: J'ai suivi vos efforts grâce aux media.

M. Blaikie: . . . avec les associations médicales du pays. Je n'ai jamais réussi à savoir ce qu'elles croyaient ce que le médecin devrait obtenir comme revenus, ce qui nous aurait permis d'ajuster le honoraires en conséquence. De cette façon, au cours d'une journée ou d'une semaine moyenne de travail, il pourrait gagner ce qu'il croit être un revenu juste. Je voudrais donc savoir si on a fait des travaux en ce sens ou si on y songe. Je suis sérieux. Je pense qu'on devrait peut-être s'y essayer. Contrairement aux autres types de professions, quand on parle du revenu d'un médecin, on ne sait pas ce que la société croit être juste, alors que les médecins eux-mêmes semblent croire qu'il ne devrait pas y avoir de définition très précise. Qu'en pensez-vous?

Mme Bégin: Aucun travail n'a jamais été effectué en ce sens dans mon ministère tout simplement parce que, même s'il est clair maintenant que la santé n'est plus un produit sur le marché et que le prix de la santé ne peut être fixé par l'offre et la demande, la grille des honoraires des médecins est négociée province par province. Alors il faut tenir compte de l'élément de négociation relevant du secteur public et du secteur privé. Il y a aussi le facteur sociologique voulant que le public évalue les médecins et leur accorde un revenu qui fait d'eux le

[Text]

group in Canada. So the average income of fully active physicians is likely to be in Canada \$75,000 a year.

Mr. Blenkarn: Is that taxable income? Gross?

Miss Bégin: After expenses, before taxes. Okay? Is it too much? Is it not enough? I do not know. I have no sign that anybody in the system wants to change the state of affairs regarding doctors' honoraria. But Mr. Justice Hall often has told me, and I do not remember how much he speaks of it in his report, that once and for all if I may say so, we may have to look into the matter and go through that process. But he does not know more than I how we should do this and who decides that. I think that in the best I can say. We decided to go at the problem of the level of money available to doctors by the other aspect of the problem, which is too big a supply of doctors in the country.

• 2145

Mr. Blaikie: I mention it because it seems to me that, although this is not an issue that can be settled in the short run, it is one of the issues that we are trying to deal with as we are with issues of extra billing, opting out and medicare. Yet we do not seem to be dealing with one of the fundamental social questions which is what kind of income expectations ought doctors to have in our society, or what kind of income expectations does society think they ought to have. Until we settle that, we are always going to be working with this sort of unknown variable.

Miss Bégin: An unknown variable, but not necessarily disruption of medicare; it has worked in the past. What we want first is to keep the integrity of medicare. If that remains an unknown variable but is reasonable, then there is no problem.

Mr. Blaikie: Save medicare first, and deal with the doctors later, I take it.

Miss Bégin: No. That is not what I am saying.

Mr. Blaikie: That is what you are saying.

Miss Bégin: No, no, no!

Mr. Blaikie: You are saying, let us do whatever is necessary to prevent the erosion of medicare, and we will settle the question of what doctors ought to be making later on.

Miss Bégin: No, we may not have to settle it.

Mr. Blaikie: Or maybe not at all. I am saying it ought to be settled somewhere down the line.

The Chairman: Mr. Weatherhead, do you have another question there, we have a few minutes left? No?

Madame le ministre, j'ai une question, juste pour clarifier votre dernier échange avec M. Blaikie. En fait, ce que vous dites, c'est que ce n'est pas le niveau des revenus des médecins qui est la question essentielle, mais le mode de paiement des médecins, n'est-ce pas?

[Translation]

premier groupe professionnel du Canada. Ainsi, un omnipraticien actif au Canada aura probablement un revenu annuel moyen de 75,000 dollars.

M. Blenkarn: S'agit-il là du revenu imposable; c'est le revenu brut?

Mme Bégin: Après dépenses, avant impôt. D'accord? Est-ce trop? Est-ce insuffisant? Je l'ignore. Rien n'indique dans le système que les gens voudraient changer la situation pour ce qui est des honoraires des médecins. Je ne me rappelle pas dans quelle mesure il en parle dans son rapport, mais le juge Hall a déjà souvent dit qu'une fois pour toutes nous devons étudier cette question et trouver une réponse; mais il ne sait pas plus que moi comment nous procéderons et qui devra prendre la décision. C'est le mieux que je puisse vous dire. Nous avons décidé d'aborder la question du revenu des médecins par l'autre aspect du problème, à savoir qu'il y a un trop grand nombre de médecins au pays.

M. Blaikie: Si j'en parle, c'est que même s'il me semble que ce n'est pas une question qu'on peut régler à court terme, c'est là l'une des difficultés que nous essayons de résoudre, tout comme les problèmes de la facturation supplémentaire, du déconventionnement et de l'assurance-maladie. Pourtant, nous semblons laisser de côté l'une des questions sociales fondamentales de notre époque, à savoir quel revenu les médecins s'attendent-ils à obtenir de notre société, ou quel revenu la société croit-elle que les médecins devraient obtenir. Tant que nous n'aurons pas trouvé de réponse, nous travaillerons toujours avec cette variable inconnue.

Mme Bégin: C'est peut-être une variable inconnue, mais pas nécessairement un facteur de dérangement de l'assurance-maladie; cela a marché dans le passé. Nous désirons d'abord maintenir l'intégrité de l'assurance-maladie. Si cette question demeure une variable inconnue, mais quand même raisonnable, alors il n'y a pas de problème.

M. Blaikie: Si j'ai bien compris, vous voulez d'abord sauver l'assurance-maladie pour ensuite prendre soin des médecins.

Mme Bégin: Non, ce n'est pas ce que j'ai dit.

M. Blaikie: C'est ce que vous disiez.

Mme Bégin: Absolument pas!

M. Blaikie: Vous dites: Faisons tout ce que nous pouvons pour éviter l'érosion de l'assurance-maladie, puis nous réglerons plus tard la question du revenu des médecins.

Mme Bégin: Non, nous n'avons peut-être pas besoin de répondre à cette question.

M. Blaikie: Peut-être pas du tout. Pour ma part, je soutiens que cette question devra être réglée à un moment donné.

Le président: Monsieur Weatherhead, avez-vous une autre question? Il nous reste quelques minutes. Non?

Madam Minister, I will have one question, just to clarify your last word with Mr. Blaikie. In fact, what you are saying is that the essential question is not the physicians' level of income but rather the way they are paid?

[Texte]

Mme Bégin: Historiquement, les médecins ont négocié. C'est justement M. T. C. Douglas qui a négocié cela. Ils en sont venus à une... how do you say 'fee schedule' in French? ... entente sur des honoraires par acte médical. C'est la pierre angulaire du système, c'est le compromis historique qui a permis la création de Medicare. Il y a une chose que la Saskatchewan a apprise de façon amère, et que le Québec a appris de façon amère: rien n'est pire qu'une grève des médecins. Je m'excuse d'être aussi franche que cela. C'est ce que tout gouvernement veut éviter à tout prix, parce que cela laisse des cicatrices plus graves que n'importe quoi. C'est cela qu'on pense. Alors, on travaille uniquement en termes d'équilibre d'un système complexe. Ce serait plus confortable si on savait la réponse à la question que pose le député Bill Blaikie. On ne la sait pas, et on ne sait pas comment facilement y arriver. On sait une chose, c'est qu'elle créerait de graves désordres au pays. Alors, on n'essaie pas de s'attaquer à ce problème-là aujourd'hui, mais on s'y attaque de l'autre façon. On sait qu'il y a trop de médecins en ce moment au pays pour se partager la «tarte», si je peux dire. Alors, on dit aux médecins: «il y a trop de médecins, et on travaille sur cela».

Le président: Seriez-vous d'accord avec moi pour dire que l'essentiel, c'est la manière dont le système doit être financé, et pas nécessairement le niveau des revenus des médecins?

Mme Bégin: Non, je ne peux pas être d'accord, parce qu'un des problèmes récents de Medicare, c'était que ce système que nous croyions bien financé n'a pas livré les sommes d'argent à l'autre bout.

Le président: Ah! parce que le processus politique, au niveau provincial, a manqué.

Mme Bégin: Exactement.

Le président: Évidemment, ce n'est pas parce que je préfère l'extra billing ou le financement privé que je dis cela, mais pour moi, l'essentiel, en termes de l'universalité et de l'accessibilité du système, c'est la manière dont le médecin va être payé. C'est le processus politique qui évalue comment il devra être payé? Vous êtes d'accord avec moi?

Mme Bégin: Je m'excuse, mais je trouve cela trop complexe pour faire cela en trois secondes avec une cloche qui me sonne dans les oreilles. Je ne vous ai pas très bien compris.

Le président: D'accord, je vous le demanderai plus tard.

Mme Bégin: Merci.

Le président: Madame le ministre, étant donné que vous avez résumé votre mémoire, ce serait mieux de l'annexer aux procès-verbaux, je présume?

Mme Bégin: J'aimerais bien qu'il y soit annexé, monsieur le président.

Le président: Est-ce que vous êtes d'accord pour annexer le mémoire du ministre?

Des voix: D'accord.

The Chairman: This afternoon, Mr. Fox was reading a statement wherein was listed the 12 objectives that appear in the French text on pages 7, 8, 9 and on part of page 10. He did not read the paragraph himself. Is it agreed that those 4 pages, where the 12 conditions or national objectives as shown and

[Traduction]

Miss Bégin: Traditionally, the doctors have negotiated. It is indeed Mr. T. C. Douglas who has led the negotiations. They came to a fee schedule, for each medical act. That is the cornerstone of the system, it is the historical compromise which allowed the establishment of medicare. There is one thing the Saskatchewan and Quebec have learned the hard way: There is nothing worse than a doctors' strike. I am sorry for being so frank. That is what every government wants to get away from at any cost, because it leaves behind scars that are worse than anything. That is what we think. Although we are working only in terms of a balance of a complex system, we would be more convertible if we had an answer to Bill Blaikie's question. But we do not and we do not know how we could easily get it. We know one thing, that it would create grave disorders in the country. So, we do not try to solve the problems today, but we are getting to it the other way. We know that at present, there are too many physicians in the country who want to share the pie, if I may say, so we tell the doctors: "There are too many physicians, and we are working on it."

The Chairman: Would you agree with me in saying that the essential question is the way in which the system is funded, and not necessarily the doctors' level of income?

Miss Bégin: No, I cannot agree with you, since one of the recent problems in medicare was that this system which we believe to be well funded has not delivered the moneys at the other end.

The Chairman: Because at the provincial level the political process has not worked.

Miss Bégin: Exactly.

The Chairman: Obviously, I am not saying that because I prefer extra billing or private funding, but to me, in terms of the universality and accessibility of the system, the essential question is the way in which the doctors will be paid. You will agree with me that their level of pay is evaluated through the political process?

Miss Bégin: I am sorry, but I feel these matters are too complex to give you a three-second answer with this bell ringing in my ears. I did not hear you too well.

The Chairman: Okay, I will ask this question later on.

Miss Bégin: Thank you.

The Chairman: Madam Minister, since you have made a summary of your brief, I presume it would be preferable to print it as a schedule to the proceedings?

Miss Bégin: I would like that very much Mr. Chairman.

The Chairman: Do you agree that we should print the minister's brief as a schedule?

Some hon. Members: Agreed.

Le président: Cet après-midi, M. Fox lisait une déclaration où il énumérait les 12 objectifs qui paraissent dans le texte français aux pages 7, 8, 9 et sur une partie de la page 10. Il n'a pas lu ce paragraphe lui-même. Acceptez-vous que nous annexions au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui ces

[Text]

which Mr. Fox listed when he read his statement he appended to today's proceedings?

Some hon. Members: Agreed.

[Translation]

quatre pages où l'on fait état des 12 conditions ou objectifs nationaux dont M. Fox a parlé dans son exposé?

Des voix: D'accord.

• 2150

Le président: *Thank you.*

Madame Bégin, je vous remercie de votre témoignage qui nous sera certainement très utile.

The meeting is adjourned until 9.30 tomorrow morning, June 12, in this room.

The Chairman: *Merci.*

I would like to thank you, Madam Minister, for a brief that will certainly be of great help to us.

La séance est levée jusqu'à 9 h 30, demain matin, le 12 juin, dans cette même salle.

APPENDIX "FISC-67"

A SUBMISSION
to the
PARLIAMENTARY TASK FORCE
on
FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS

from
DAVID LLOYD JOHNSTON
Principal and Vice Chancellor
McGill University

June 1, 1981

Gentlemen:

I am happy to make this submission with respect to the future of federal funding of university education.

I hope you agree with the need for an ongoing federal role in university funding. This brief will respectfully suggest ways (some a little different from present arrangements) by which this might take place.

First, however, let me say a little about McGill university in Montreal, Quebec and the history of this institution as an example of the role for universities in the life of a nation.

McGill is Canada's oldest major university. It is situated centrally in the city from which much of the twentieth century development of this country took place. It is an English-language institution which has always welcomed a significant proportion of students from other lands. It exists in a pluralistic and cosmopolitan linguistic and cultural environment. In general it has used this environment to make an important contribution to the well-being of the city and province in which it is located. Today it can claim to be a truly Canadian university, more so perhaps than any other, insofar as the linguistic makeup of its student body (21 per cent French mother-tongue; 59 per cent English mother-tongue; 20 per cent neither French nor English mother-tongue) is almost a replica of that of the nation. It brings together young Canadians from all corners of this country perhaps more than other major universities, and is a crucible for the meeting of our two founding cultures in a unique and enriching way.

McGill has always seen itself in national terms. For example, it played the principal role in the establishment of the university of British Columbia and the university of Victoria, and has a major part in the early building of the University of Alberta. Its graduates today throughout Canada maintain their interest and support in an unparalleled manner and view McGill as a national institution. Many of these same graduates help lead the other institutions which make up Canada's strong system of universities, and maintain an academic communications network which transcends provincial boundaries.

APPENDICE «FISC-67»

MÉMOIRE
présenté au
GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE
sur
LES ACCORDS FISCAUX ENTRE LE
GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES

par
DAVID LLOYD JOHNSTON
Recteur et vice-chancelier
Université McGill

Le 1^{er} juin 1981

Messieurs,

J'ai le plaisir de présenter ce mémoire sur l'avenir du financement fédéral de l'enseignement universitaire.

J'espère que vous convenez de la nécessité de voir le gouvernement fédéral jouer un rôle permanent dans le financement des universités. Le présent mémoire vous soumettra respectueusement des moyens (dont certains s'écartent quelque peu des arrangements actuels) de concrétiser ce rôle.

Mais d'abord, permettez-moi de dire quelques mots sur l'Université McGill dans le contexte de Montréal, au Québec, et sur l'histoire de cette institution qui fait figure d'exemple du rôle de l'université dans la vie d'une nation.

L'Université McGill est la plus vieille des grandes universités du Canada. Elle est située au centre de la ville qui a été le berceau de la plupart des importantes réalisations du XX^e siècle en ce pays. Institution de langue anglaise, elle a toujours accueilli un nombre important d'étudiants étrangers. L'Université McGill évolue dans un environnement linguistique et culturel pluraliste et cosmopolite, qui lui a d'ailleurs permis d'apporter de façon générale une importante contribution au mieux-être de la ville de Montréal et de la province de Québec où elle est située. C'est pourquoi elle peut aujourd'hui se prétendre authentiquement canadienne, peut-être plus que toute autre, dans la mesure où la composition linguistique de son corps étudiant (21 p. 100 francophone, 59 p. 100 anglophone et 20 p. 100 autre) en fait presque un microcosme de notre pays. Peut-être plus que les autres grandes universités, elle réunit de jeunes canadiens de tous les coins du pays et constitue un carrefour de rencontre unique et enrichissant de nos deux groupes culturels fondateurs.

L'Université McGill s'est toujours considérée comme une institution nationale. Par exemple, elle a joué le rôle principal dans l'établissement de l'Université de la Colombie-Britannique et de l'Université de Victoria, tandis qu'elle a pris une part très active pour hâter la création de l'Université de l'Alberta. Aujourd'hui, d'un bout à l'autre du Canada, les diplômés de McGill maintiennent leur intérêt et leur appui à l'égard de leur université d'une façon inégale, et la considèrent comme une institution nationale. Un grand nombre d'ailleurs participent à la conduite des affaires des autres institutions qui constituent le grand réseau universitaire canadien, et entretiennent un réseau de communications académiques qui transcende les frontières provinciales.

The universities of Canada are today in serious financial trouble. Rapid expansion in the sixties and early seventies to meet increases in the public's needs and expectations, coupled with galloping inflation and inflexible staff policies born out of their history, are some factors which led the universities to a crisis position today.

Provincial governments have diverted or reduced university funding as a result of a combination of economic reality, political expediency, and changing priorities.

Contraction has been required in an attempt to balance budgets. However traditional enrolment of young people has yet to drop and demands for greater access by older students mounts substantially.

Contraction in universities has in fact been taking place across Canada for the past three or four years, and has now reached a point in some of them where their essential quality and their ability to fulfill their mandate is being threatened. And now the federal government has come to question whether it too can maintain its level of support.

Canada desperately needs its universities if it is to maintain its positions as a front-line industrial nation with an attractive quality of life and a reasonable standard of living for its citizens.

It needs them to train its business and political leaders, its scientists and scholars, and its poets and philosophers too. It needs them to undertake and complete research and development work which only they, in concert with government and industry, can do. In this regard it needs to do much more, rather than less, as has been recently pointed out by a number of leading Canadians. And it needs them to provide that essentially civilizing role in our society which universities have played throughout history.

But while you may concede their value, you may well question the need for a federal role in these educational institutions which seem to fall so clearly within provincial jurisdiction in this country.

Major universities have never been provincial in scope, despite what the fathers of confederation may have thought. I believe that universities were not at all in their minds when they drafted our first constitution. Whether they were or not, I suggest that universities such as Harvard, Paris, London or Stanford could never have achieved their present world stature and influence if they had been seen as creatures of a particular city, province or state. I further maintain that a handful of Canadian universities, amongst them McGill, have achieved a level of excellence on an international scale which can only be maintained and enhanced by continuing federal involvement.

Earlier I spoke of McGill's role as a national university. All of Canada's universities form a network which provides opportunities for our future Canadian leaders to interact with one another during the most exciting periods in their lives. This is

Mais aujourd'hui, les universités canadiennes font face à de graves difficultés financières. L'expansion rapide des années soixante et du début des années soixante-dix en vue de répondre aux besoins et attentes accrues du public, une inflation galopante, des politiques traditionnellement rigides touchant leur personnel, autant de facteurs qui ont contribué à la crise que connaissent aujourd'hui les universités.

Les gouvernements provinciaux ont redistribué ou réduit les fonds destinés aux universités par suite de la réalité économique, de l'opportunisme politique et des changements dans les priorités.

On a demandé aux universités de comprimer les dépenses pour équilibrer les budgets. Pourtant, le nombre de jeunes gens qui s'inscrivent à l'université n'accuse aucune baisse alors que les exigences formulées par les anciens étudiants en vue d'un meilleur accès à l'université augmentent considérablement.

En fait, les universités canadiennes compriment les dépenses depuis trois ou quatre ans, mais certaines ont maintenant atteint un point critique où leurs qualités et aptitudes essentielles à remplir leur mandat sont menacées. Et c'est le moment que le gouvernement fédéral choisit pour commencer à se demander lui aussi s'il peut maintenir son appui aux universités à son niveau actuel.

Or, pour rester à l'avant-garde des nations industrielles et pour maintenir la qualité de vie dont il jouit et un mode de vie raisonnable pour sa population, le Canada a désespérément besoin de ses universités.

Il en a besoin pour former ses dirigeants du monde des affaires et de la politique, ses scientifiques et ses spécialistes, et aussi ses poètes et ses philosophes. Il en a besoin pour entreprendre et mener à bonne fin les travaux de recherche et développement que seule l'université, de concert avec le gouvernement et l'industrie, peut réaliser. A cet égard d'ailleurs, le Canada a besoin de faire plus, et non pas moins, comme l'ont récemment signalé un certain nombre de personnalités canadiennes. Il en a aussi besoin pour assurer au sein de la société ce rôle essentiellement civilisateur que les universités ont joué au cours de l'histoire.

Mais sans nier l'importance de l'université comme institution d'enseignement supérieur, on peut sans doute remettre en question le bien-fondé d'un rôle du gouvernement fédéral dans un domaine qui semble si manifestement relever de la compétence provinciale.

Malgré ce que les pères de la confédération ont pu penser, les grandes universités n'ont jamais été «provinciales». Je peux même dire qu'ils ne pensaient guère aux universités lorsqu'ils ont rédigé la première constitution du Canada. Quoi qu'il en soit, j'estime que des universités comme Harvard, Paris, Londres ou Stanford n'auraient jamais atteint leur niveau actuel de prestige et de rayonnement à l'échelle du monde si elles avaient été considérées comme des créatures d'une ville, d'une province ou d'un état. Et je maintiens qu'un certain nombre d'universités canadiennes, dont McGill, ont atteint un niveau d'excellence international qui ne peut se maintenir et s'améliorer qu'avec l'aide continue du gouvernement fédéral.

J'ai fait allusion tout à l'heure au rôle de l'université McGill comme université nationale. C'est que toutes les universités du Canada constituent un réseau qui offre à nos futurs dirigeants l'occasion de se connaître les uns les autres pendant la période

an important strand in the fabric of national unity which must be preserved and enhanced.

One does not have to look far afield to see what could happen in Canada should the federal presence in universities disappear. Higher fees for out-of-province students, restrictive hiring practices concerning out-of-province professors, quotas on students from other provinces, research grants policies restricted to the solution of only provincial problems, duplication of teaching and research capabilities because of inter-provincial boundaries. All these results are possibilities. All would weaken the excellence of the university system, and would weaken the influence which that system has on national unity. None, in my view, are desirable, despite the interpretation which is today put upon the intentions of the Fathers of Confederation.

How to maintain a federal funding role in Canadian universities while correcting certain of the problems in the formula which now pertains? At least the following three problems exist in the current arrangements:

1. The extent of the federal contribution is not controllable
2. The fact of the federal contribution is not recognized by the electorate or the institutions themselves
3. No system exists whereby the federal contribution can be shown to have been used to fund the institutions.

I submit that these problems, and certain others, can be resolved by adopting some or all of a series of different funding methods. In brief, these might develop around the following principles:

1. Maintain the federal government's role in the established program funding, but base the contributions on a percentage of the total operating costs of the universities in 1980-81 and build in an adjustment factor which would maintain the purchasing power of the contribution in future years. Apportion this total contribution to the provinces according to the number of students registered in each province or in some other way which maintains the Canada-wide mobility of students. Insist that the contribution be used for the universities, but leave the intra-provincial distribution arrangements to the provinces. Insist also that the provinces and the universities make it clear to the public the source of this contribution.

2. Maintain and strengthen the work of the three federal granting councils (N.S.E.R.C., M.R.C., and S.S.H.R.C.). These councils provide efficient and even-handed delivery of funds which are productive of high-quality university research and development of human resources, and which are clearly understood by the public to emanate from the federal government. This form of support could be enhanced by having a significant university overhead portion added to each grant to help pay the real indirect costs involved in delivering the services paid for by the direct grants. This would also tend to minimize

la plus dynamique de leur vie. C'est là une fibre importante du tissu de l'unité nationale que l'on doit préserver et améliorer.

Nul besoin de regarder bien loin pour voir ce qui pourrait se produire si le gouvernement fédéral se retirait du financement des universités au Canada. Des hausses des frais de scolarité pour les étudiants de l'extérieur de chaque province, des pratiques de recrutement restrictives pour les professeurs de l'extérieur de chaque province, des contingents imposés aux étudiants en provenance des autres provinces, des politiques de subventions axées sur la recherche de solution aux problèmes provinciaux uniquement, un double emploi en ce qui concerne les capacités d'enseignement et recherche attribuable aux frontières interprovinciales, autant de conséquences possibles qui amenuiseraient l'excellence de notre réseau universitaire et diminueraient son influence sur l'unité nationale. A mon avis, aucune de ces conséquences n'est souhaitable, malgré l'interprétation que l'on prête aujourd'hui aux intentions des Pères de la Confédération.

Comment pourrait-on conserver le rôle du gouvernement fédéral à l'égard du financement des universités canadiennes tout en corrigeant certains des problèmes que pose la formule actuelle? Il y a au moins trois de ces problèmes, à savoir:

1. Le niveau de contribution fédéral est impossible à contrôler.
2. La contribution fédérale n'est pas reconnue par l'électorat ou par les institutions.
3. Il n'existe aucun système qui permettrait de reconnaître que le gouvernement fédéral contribue au financement des universités.

J'estime que ces problèmes, ainsi que certains autres, pourraient être résolus par l'adoption, en tout ou en partie, d'un éventail de méthodes différentes de financement, qui pourraient s'articuler autour des principes suivants:

1. Maintenir le rôle du gouvernement fédéral dans le financement des programmes établis, tout en basant les contributions selon un pourcentage du total des frais d'exploitation des universités pour l'année 1980-1981 et y intégrer un facteur d'indexation qui maintiendrait intact le pouvoir d'achat des contributions pour les années futures. Répartir l'ensemble de cette contribution entre les provinces selon le nombre d'étudiants inscrits dans les universités de chaque province, ou d'une autre façon qui n'entrave pas la mobilité des étudiants à la grandeur du Canada. Insister pour que cette contribution serve uniquement aux universités, mais laisser aux provinces la responsabilité de la répartition intraprovinciale des fonds. Insister également pour que les provinces et les universités publient la source de ces contributions.

2. Maintenir et renforcer le rôle des trois organismes fédéraux pourvoyeurs des subventions (C.R.S.N.G., C.R.M., C.R.S.H.C.). Ces organismes réglementent de façon efficace et équitable la distribution des fonds, générateurs de travaux universitaires de recherche et de développement de ressources humaines de haute qualité, et perçus par le public comme émanant des institutions fédérales. Cette forme d'appui pourrait être améliorée en ajoutant, à chaque subvention, une portion importante pour les frais généraux en vue d'aider à payer les frais indirects réels qu'occasionne la fourniture des services

the tendency of some provinces to attempt to control federally-funded research by suggesting that it generates extra costs for provincial treasuries in supporting the overhead of the recipient universities.

3. Encourage the removal of the current "ceiling" on tuition fees to enable the universities to return somewhat to the "user pay" notion of funding higher education. But in going so, strengthen the Canada student loan fund arrangements to ensure that no deserving Canadian is denied access to university for financial reasons.

4. Create new foreign aid schemes which will enable students from developing countries to come to Canadian universities and to pay the higher tuition fees for foreign students which are now in place in most provinces. This would help these universities to attract foreign students, and would have a significant international relation and international trading benefit for Canada as a more significant and long-lasting foreign aid than loans, food, supplies and the like.

5. Strengthen federal funding for library resources in the university library system by permitting the M.R.C. and the N.S.E.R.C. as well as the S.S.H.R.C. to fund book purchases in the sciences and medicine. Indirect support to universities through the national library and the Canadian Institute for Scientific and Technical Information program should also be provided in the form of funding of development of computer-to-computer interfacing, development of library "networking" in Canada, and assistance to lending activities by university research libraries in provinces other than their own.

6. Develop federal funding, through the National Museums of Canada programs, for university museums and collections of all sorts. In a similar vein, utilize the Parks Canada programs to help universities who possess natural resources available to the public for recreation and education but which are by their nature not self-supporting.

7. Study and implant new, more helpful, tax incentives to encourage stronger private support and corporate research funding for universities such as already exists in the U.S.A. In this same vein, encourage more triangular arrangements which involve government, corporate and university collaboration such as the 50-year-old Pulp and Paper Research Institute of Canada in Montreal.

I would be happy to elaborate on any of these proposals or ideas in any way that you would find useful. Thank you for the opportunity of making this submission.

financés par les subventions directes. Cette mesure permettrait également de contrer la tendance qu'ont certaines provinces à essayer de contrôler les recherches financées par le gouvernement fédéral en invoquant que ces recherches entraînent pour le trésor provincial des frais supplémentaires de financement des dépenses générales des universités bénéficiaires des subventions.

3. Encourager l'abolition du «plafond» actuel des frais de scolarité en vue de permettre aux universités de se faire financer dans une plus grande mesure par ses usagers. Mais dans le même temps, améliorer les prêts aux étudiants à la grandeur du Canada pour faire en sorte qu'aucun Canadien de talent ne se voie refuser l'accès à l'université pour des raisons financières.

4. Établir de nouveaux barèmes d'aide aux étudiants étrangers qui permettraient à des étudiants de pays en développement de s'inscrire aux universités canadiennes et de payer les frais de scolarité plus élevés que la plupart des provinces imposent maintenant aux étudiants étrangers. Cette mesure aiderait les universités à attirer les étudiants étrangers, procurerait au Canada d'importants avantages en matière de relations internationales et d'échanges internationaux, et constituerait une forme d'aide plus significative et plus permanente que des prêts, de la nourriture, des approvisionnements et des choses semblables.

5. Améliorer le financement fédéral des bibliothèques du réseau universitaire en permettant au C.R.M., au C.R.S.N.G. et au C.R.S.H.C. de financer l'achat de livres dans les domaines de la science et de la médecine. Subventionner indirectement les universités par l'entremise de la bibliothèque nationale et du programme de l'institut canadien d'information scientifique et technique, en finançant la mise au point d'interfaces entre ordinateurs, l'expansion du réseau des bibliothèques du Canada, et en aidant les prêts d'ouvrages des bibliothèques de recherches universitaires à d'autres provinces.

6. Étendre le financement fédéral des musées et des collections universitaires de toutes sortes, par l'entremise des programmes des musées nationaux du Canada. Parallèlement, utiliser les programmes de Parcs Canada pour aider les universités qui disposent de ressources naturelles non rentables à ouvrir celles-ci au public pour des fins récréatives et éducatives.

7. Étudier et mettre en œuvre de nouveaux et meilleurs stimulants fiscaux pour encourager le secteur privé et les grandes sociétés à financer davantage la recherche qui se fait aux universités, comme c'est déjà le cas aux États-Unis. Dans la même veine, encourager les accords tripartites entre le gouvernement, les sociétés et les universités, comme celui qui, il y a 50 ans, a donné naissance à l'institut canadien de recherches sur les pâtes et papiers à Montréal.

Je serai heureux de vous fournir de plus amples précisions sur l'un ou l'autre de ces projets et je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de présenter ce mémoire.

APPENDIX «FISC-68»

FEDERAL SUPPORT OF POST-SECONDARY
EDUCATION
NOTES FOR A STATEMENT BY THE SECRETARY OF
STATE
TO THE SPECIAL PARLIAMENTARY COMMITTEE
ON THE
FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS
JUNE 11, 1981

National objectives

I will now turn from the general rationale for federal involvement to a brief discussion of how that rationale can be translated into a set of national objectives capable of guiding the federal programs that support post-secondary education. Following is a list of 12 national objectives, some of which I have already touched on.

1. *General support of the post-secondary system objective:* to assist in maintaining and strengthening a general knowledge, learning and critical capacity in the post-secondary system which is appropriate to a developed nation and which provides the infrastructure needed to meet the more specific objectives below, with particular emphasis on areas of pan-Canadian concern.

2. *Manpower objective:* to promote adequate levels of manpower training and retraining in the education system, particularly for occupations critical for economic growth and for occupations requiring highly skilled nationally and internationally mobile manpower.

3. *Mobility objective:* to minimize barriers to interprovincial mobility of students and teachers within the education system and of graduates wishing to work in other provinces.

4. *Research for economic growth objective:* to support research and development in the education system in order to promote economic growth and to support graduate training for the nation's overall research and development needs.

5. *Research for social, cultural and physical well-being objective:* to support research and development in the education system related to specific national concerns the areas of health, cultural and social development.

6. *Canadian knowledge and understanding objective:* to encourage the education system to contribute to the knowledge and understanding Canadians have about themselves and their environment.

7. *Citizenship, language and cultural identity objective:* to promote, through the education system, a sense of Canadian citizenship and identity, with particular emphasis on the nation's bilingual nature and to increase access by members of the official language minorities to a full range of educational opportunities in their own language.

APPENDICE «FISC-68»

L'AIDE FÉDÉRALE À L'ENSEIGNEMENT
POSTSECONDAIRE
NOTES POUR LA DÉCLARATION DU SECRÉTAIRE
D'ÉTAT DEVANT LE COMITÉ
PARLEMENTAIRE SPÉCIAL CHARGÉ D'Étudier
LES ACCORDS FISCAUX ENTRE LE
GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES
LE 11 JUIN 1981

Objectifs nationaux

Après avoir indiqué les motifs généraux de la participation fédérale, je vais maintenant exposer brièvement comment ces motifs peuvent se traduire par un ensemble d'objectifs nationaux capables de guider les programmes fédéraux qui soutiennent l'enseignement postsecondaire. Voici la liste des 12 objectifs nationaux. Dans certains cas, j'en ai déjà parlé.

1. *Aide générale au système d'enseignement postsecondaire:* Aider à maintenir et à renforcer un système d'enseignement postsecondaire qui soit capable de dispenser des services d'une qualité digne d'un pays industrialisé et qui fournisse l'infrastructure requise pour atteindre les objectifs plus précis mentionnés ci-dessous, en mettant tout particulièrement l'accent sur les domaines d'intérêt pancanadien.

2. *Main-d'œuvre:* Favoriser, à un niveau approprié, la formation et le recyclage de la main-d'œuvre à l'intérieur du système d'enseignement, surtout en ce qui concerne les occupations indispensables à la croissance économique, et celles qui nécessitent une main-d'œuvre hautement qualifiée et mobile à l'échelle nationale et internationale.

3. *Mobilité:* Réduire au minimum les obstacles à la mobilité interprovinciale des étudiants et des enseignants à l'intérieur du système d'enseignement, et celle des diplômés qui souhaitent travailler dans une province autre que la leur.

4. *Recherche sur la croissance économique:* Appuyer, à l'intérieur du système d'enseignement, la recherche et le développement de façon à promouvoir la croissance économique et à favoriser la production de diplômés qui prendront en charge l'ensemble des besoins du pays en matière de recherche et de développement.

5. *Recherche sur le bien-être social, culturel et physique:* Appuyer, dans le système d'enseignement, la recherche et le développement liés aux préoccupations nationales dans les domaines de la santé et du développement social et culturel.

6. *Connaissance et compréhension:* Encourager le système d'enseignement à contribuer à la connaissance et à la compréhension qu'ont les Canadiens d'eux-mêmes et de leur milieu.

7. *Civisme, langue et identité culturelle:* Promouvoir, par l'entremise du système d'enseignement, le civisme et l'identité canadienne, en mettant tout particulièrement l'accent sur le caractère bilingue de notre pays, et favoriser l'accès des membres des minorités de langue officielle à

8. *Accessibility objective*: to support equality of opportunity in access to the education system, by reducing geographic, socioeconomic and other constraints on participation.

9. *Equity objective*: to reduce any undue financial hardship on students and their families resulting from participation in the education system and to promote a just sharing of the overall costs and benefits of the education system to society at large, to the different regions of the country and to students/graduates and parents/spouses.

10. *International relations objective*: to promote Canada's international interests in matters relating to education, to provide links between the education system of Canada and the education systems of other countries (including policies related to foreign students), and to promote abroad a better knowledge of Canada and its people.

11. *Direct schooling objective*: to provide educational services and facilities to populations within federal jurisdiction, such as the education of Native peoples, education in prisons, and in the military colleges.

12. *Needs of the federal government as an employer objective*: to obtain from the education system the research, services, products and skilled manpower needed for the internal management of the federal government.

The wide ranging federal involvement in post-secondary education is indicated by the titles given to these objectives. For example, there are objectives related to general post-secondary support, the manpower, to mobility, to research, to Canadian knowledge and understanding, to citizenship, language and cultural identity, to accessibility, to equity, to international relations and to direct schooling.

Programs in support of these objectives are found in many departments and agencies. For example, the granting councils support research in the universities. Canada Employment and Immigration is centrally involved in manpower training, especially in the colleges. The Department of Finance is responsible for a number of tax policies that support post-secondary institutions and students. National Defence runs military colleges. Many departments and agencies have regular dealings with the post-secondary institutions and with individual academics in the form of contracts for the provision of research and advice. My department is particularly interested in the objectives relating to equity, mobility, accessibility, Canadian knowledge and understanding, and to citizenship, language and cultural identity. Particular programs in support of these objectives include the Canada Student Loan Program, Canadian Studies and Official Languages in Education programs.

toute la gamme des services du système d'enseignement disponibles dans leur langue.

8. *Accessibilité*: Favoriser l'égalité d'accès à l'enseignement en réduisant les contraintes à la participation, de nature géographique, socio-économique et autre.

9. *Équité*: Réduire toute difficulté financière induite à laquelle doivent faire face les étudiants et leur famille parce que ceux-ci fréquentent un établissement d'enseignement, et favoriser un juste partage des dépenses liées au système d'enseignement dans l'ensemble de la société entre les différentes régions du pays et entre les étudiants, les diplômés, leurs parents et leurs conjoints.

10. *Relations internationales*: Promouvoir les intérêts internationaux du Canada en ce qui concerne l'éducation, assurer la liaison entre le système d'enseignement du Canada et ceux des autres pays, et favoriser une meilleure connaissance du Canada et de sa population.

11. *Scolarisation directe*: Fournir des services et des installations à l'intention des populations qui relèvent de la compétence du fédéral; dispenser en particulier un enseignement aux autochtones, aux détenus et aux militaires.

12. *Besoins du gouvernement fédéral en tant qu'employeur*: Obtenir du système d'enseignement qu'il effectue la recherche et qu'il fournisse les services, les produits et la main-d'œuvre spécialisée nécessaire à la gestion interne de l'administration fédérale.

Ces objectifs dénotent le caractère étendu de la participation fédérale à l'enseignement postsecondaire. Il existe, par exemple, des objectifs concernant l'aide générale à l'enseignement postsecondaire, la main-d'œuvre, la mobilité, la recherche, la connaissance du Canada et la compréhension de leur pays par les Canadiens, la citoyenneté et le civisme, la langue et l'identité culturelle, l'accessibilité, l'équité, les relations internationales et la scolarisation directe.

Il existe des programmes destinés à appuyer ces objectifs dans beaucoup de ministères et d'organismes. Les conseils subventionnaires, par exemple, soutiennent la recherche universitaire. Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration joue un rôle capital dans la formation de la main-d'œuvre, surtout celle qui est assurée dans les collèges. Le ministère des Finances est chargé d'appliquer un certain nombre de politiques fiscales qui appuient les établissements postsecondaires et leurs étudiants. La Défense nationale dirige des collèges militaires. Beaucoup de ministères et d'organismes traitent régulièrement avec les établissements postsecondaires et avec des universitaires par le truchement de contrats de recherche et de consultation. Mon Ministère s'intéresse particulièrement aux objectifs suivants: l'équité, la mobilité, l'accessibilité, la connaissance du Canada et la compréhension de leur pays par les Canadiens, le civisme et la citoyenneté, la langue et l'identité culturelle. Les programmes qui appuient ces objectifs sont, entre autres, le Programme canadien de prêts aux étudiants, les Études canadiennes et les Langues officielles dans l'enseignement.

The variety of the objectives and the number of departments and programs involved suggests the need for strong mechanisms for coordination within the federal government to ensure that the various programs, in their totality, are as effective as possible in support of national objectives. While my department does have a small coordination staff, much of this work is handled relatively informally and by such means as task forces on particular topics. I am taking steps to strengthen our formal coordination and policy development capacity in this area.

The post-secondary portion of EPF is not linked to a single specific national objective. Rather it is intended to provide support to help in maintaining and strengthening a general knowledge, learning and critical capacity in the post-secondary system. We have referred to this as the "general support of the post-secondary system objective". It is one of the important national objectives. National objectives can best be achieved through an appropriate mix of programs aimed at specific objectives and of more general financing programs which provide the resources and incentives needed by the post-secondary system to itself further national objectives.

A cause de la variété des objectifs et du nombre de ministères et de programmes en cause, de puissants mécanismes de coordination doivent exister au sein du gouvernement fédéral afin que les divers programmes concourent, dans leur ensemble, aussi efficacement que possible à la réalisation des objectifs nationaux. Même si mon ministère est doté d'un petit personnel de coordination une bonne partie de cette activité se fait de façon plus ou moins officielle et dans le cadre, par exemple, de groupes d'étude chargés de se pencher sur des questions particulières. Je m'apprête à renforcer nos moyens officiels de coordination et d'élaboration de la politique dans ce domaine.

La portion postsecondaire du F.P.E. ne se rattache pas à tel ou à tel objectif national. Elle vise plutôt à aider le système postsecondaire à maintenir et même à accroître sa capacité sur le triple plan de la connaissance, de l'apprentissage et de la critique. C'est ce que nous avons appelé l'«aide générale au système d'enseignement postsecondaire» qui est l'un des objectifs les plus importants. Comme je l'ai mentionné plus tôt, les objectifs nationaux peuvent le mieux se réaliser par le moyen d'un ensemble approprié de programmes axés sur des objectifs particuliers et de programmes de financement d'ordre plus général qui assurent les ressources et fournissent les incitations dont a besoin le système postsecondaire pour promouvoir lui-même les objectifs nationaux.

APPENDIX "FISC-69"

NOTES FOR A SUBMISSION
BY
THE HONORABLE MONIQUE BÉGIN
TO THE
SPECIAL COMMITTEE ON THE
FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS

INTRODUCTION

I am very pleased to have this opportunity to present this submission to you. Thank you for inviting me to appear as a witness.

I would like to direct your attention to the areas of your mandate that are of particular concern to me, the Canada Assistance Plan (CAP) and the health programs financed under the Established Programs Financing Act (EPF)—Hospital Insurance, Medical Care and the Extended Health Care Services Program. Our three health programs are commonly known to the public as "Medicare". I am assuming that you have already been provided with material on the funding formulae and the terms and conditions of these programs, so I will not present this to you again. However, I would be pleased to answer any questions you may have on these subjects later this evening.

THE CANADA ASSISTANCE PLAN

Let me talk first about the Canada Assistance Plan. When the CAP Act was passed in 1966, it replaced four federal-provincial programs which had been directed towards special target groups: the elderly, the blind, the disabled and the unemployed. At the time of its introduction, CAP was progressive legislation because it was based on the premise of providing assistance to *all* persons in financial need, *regardless* of the cause of the need.

Under CAP, the federal government shares in the cost of provincial and municipal social assistance payments as well as certain social services programs (these are referred to in the Act as "welfare services"). To be eligible for cost-sharing, social assistance programs must meet three conditions. They must utilize needs testing, must have an appeals system, and not impose residence requirements.

The Beneficiaries of the Program

The beneficiaries of the social assistance programs funded under CAP are Canada's poor. More than a third—35 per cent—are disabled. Another 30 per cent are single parents, especially single mothers and their children; 20 per cent are

APPENDICE «FISC-69»

NOTES POUR UN EXPOSÉ
DE
L'HONORABLE MONIQUE BÉGIN
AU
COMITÉ SPÉCIAL
SUR LES
ACCORDS FISCAUX ENTRE LE
GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES

AVANT-PROPOS

Je suis très heureuse d'avoir l'occasion de vous présenter cet exposé et je vous remercie de m'avoir invitée à comparaître devant vous.

Je voudrais attirer votre attention sur les aspects de votre mandat qui m'intéressent particulièrement, soit le Régime d'assistance publique du Canada et les programmes de santé financés en vertu de la Loi sur le financement des programmes établis: l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et le Programme des services complémentaires de santé. De façon générale, le public donne à ces trois programmes le nom d'«assurance-santé». Je suppose que vous avez déjà en main de la documentation sur les formules de financement et sur les modalités de ces programmes; je n'en parlerai donc pas ici. Je me ferai néanmoins un plaisir de répondre aux questions que vous pourrez vouloir me poser sur ces points plus tard.

LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA

Permettez-moi de vous parler d'abord du Régime d'assistance publique du Canada. Lorsque la loi instituant ce régime a été adoptée, en 1966, celui-ci a remplacé quatre programmes fédéraux-provinciaux qui s'adressaient à des groupes spéciaux: les personnes âgées, les aveugles, les invalides et les chômeurs. Au moment de son institution, le Régime représentait une loi progressive parce qu'il s'appuyait sur l'idée de fournir une aide à *toutes* les personnes dans le besoin, *indépendamment* de la cause de leur besoin.

Dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, le gouvernement fédéral partage les frais de l'aide sociale engagés par les provinces et les municipalités ainsi que ceux de certains programmes de services sociaux (désignés dans la loi sous le nom de «services de bien-être social»). Pour que la formule de partage des frais puisse s'y appliquer, les programmes d'aide sociale doivent satisfaire à trois conditions: ils doivent prévoir la vérification des besoins, comporter un système d'appel et n'imposer aucune condition de résidence.

Les bénéficiaires du programme

Les personnes qui bénéficient des programmes d'aide sociale financés dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada sont les pauvres. Plus du tiers, c'est-à-dire 35 p. 100, sont handicapés; 30 p. 100 regroupent des parents seuls,

unemployed persons seeking employment; 10 per cent are people approaching retirement age; and 5 per cent are members of large, low-income families. What they have in common is financial need. Either in the short term or the long term, they are unable to support themselves and their families.

In 1980-81, the nearly 1.4 billion dollars which the federal government contributed to provincial and municipal social assistance payments was in fact distributed to a million adults and another half million children.¹ A further 400 million dollars in federal contributions were spent on the care of 110,000 adults and children in residential institutions or foster homes. The federal government contributed another 400 million dollars to the provision of welfare services for the benefit of more than half a million Canadians.² The services include preventive and protective services such as day care, home support, and counselling, as well as services to support independent living such as homemakers and meals-on-wheels, rehabilitation services, and community development services.

The National Objectives

The federal government shares in the cost of providing social assistance and welfare services as part of our commitment to the national goal of reducing poverty among Canadians. In fact, CAP is a key part of this fight against poverty, along with the direct federal income security programs such as Family Allowances, the Canada Pension Plan, Old Age Security, the Guaranteed Income Supplement, and Spouses Allowances.

Of course, CAP has specific objectives too. It is intended to lessen, remove and prevent the causes and effects of poverty, dependence and child neglect. It is intended to encourage the extension and development of provincial social service programs, and it is intended to ensure equitable access to social assistance for those in need.

CAP has been very effective in meeting these objectives. Virtually all of our contributions towards social assistance programs, and welfare service programs go to families and individuals with incomes below the poverty line. Indeed, CAP is the best targetted of all our social security programs, with the exception perhaps of the Guaranteed Income Supplement for the elderly. A larger percentage of CAP social assistance payments goes to the poor than with any other federal program.

surtout des femmes, et leurs enfants; 20 p. 100 sont des chômeurs qui cherchent du travail; 10 p. 100 sont des personnes qui approchent de l'âge de la retraite et 5 p. 100 sont des membres de familles nombreuses à faible revenu. Ce que ces personnes ont en commun, c'est le besoin d'argent. Que ce soit à court ou à long terme, elles sont incapables de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille.

En 1980-1981, les quelque 1,4 milliard de dollars de contributions fédérales aux programmes provinciaux et municipaux d'aide sociale ont, en fait, été distribués à un million d'adultes et à un demi-million d'enfants.¹ Des contributions additionnelles de 400 millions de dollars ont servi à payer les frais des soins de 110 000 adultes et enfants logés dans des établissements ou des foyers nourriciers. Le gouvernement fédéral a en outre versé 440 millions de dollars à l'égard de services de bien-être qui ont profité à plus d'un demi-million de Canadiens.² Ces services ont consisté dans des services de prévention et de protection comme les garderies, l'aide à domicile et les conseils ainsi que dans des services visant à appuyer l'autonomie des personnes comme ceux des auxiliaires domestiques et des cantines mobiles, les services de réadaptation et les services d'animation sociale.

Les objectifs nationaux

La participation du gouvernement fédéral aux frais de l'aide sociale et des services de bien-être s'inscrit dans le cadre de son engagement à réduire la pauvreté parmi les Canadiens. De fait, le Régime d'assistance publique du Canada est, avec les programmes directs de sécurité du revenu comme les allocations familiales, le Régime de pensions du Canada, la sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti et l'allocation au conjoint, un élément clé de cette lutte contre la pauvreté.

Évidemment, le Régime d'assistance publique du Canada a des objectifs précis aussi. Il vise à atténuer, à supprimer et à prévenir les causes et les effets de la pauvreté et de la négligence des enfants et de la dépendance de l'assistance publique. Il vise aussi à favoriser la mise sur pied et l'expansion de programmes provinciaux de services sociaux et à assurer aux personnes nécessiteuses un accès équitable à l'aide sociale.

Le Régime a très bien assuré la réalisation de ces objectifs. Presque toutes nos contributions aux programmes d'aide sociale et de services de bien-être vont aux familles qui ont un revenu inférieur au seuil de la pauvreté. De fait, ce programme est, à l'exception peut-être du supplément de revenu garanti, qui intéresse les personnes âgées, celui qui, de tous nos programmes de sécurité sociale, atteint le mieux les personnes auxquelles il s'adresse. La proportion des versements d'aide sociale du Régime d'assistance publique du Canada qui va aux pauvres est plus élevée que celle de n'importe quel autre programme fédéral.

¹ These payments are distributed to the beneficiaries directly by the provinces, normally by mail, and the cheques carry no indication of the federal contribution to the payment.

² These services are provided by provincial or municipal staff or by non-governmental organizations in individual homes, offices, centres such as day care centres or institutions.

¹ Ces paiements sont faits directement aux bénéficiaires par les provinces, par la poste généralement, et les chèques ne font pas mention de la contribution fédérale.

² Ces services sont assurés par des personnels provinciaux ou municipaux ou par des organismes du secteur privé, dans des maisons particulières, des bureaux et des centres comme les garderies ou les établissements.

The availability of social assistance has contributed significantly to the reduction in recent years in the absolute poverty rates³ for all age groups, including female single-parent families. Between 1973 and 1979, the proportion of the population falling below the poverty line dropped from 16 per cent to 12½ per cent, while the proportion of mother-led one-parent families falling below the poverty line dropped from 42 per cent to 36 per cent.

There is not doubt that the existence of the federal contribution under CAP has been a major stimulus to the development of social assistance and social service programs in the provinces. In fact, the success of CAP has resulted in provinces moving (or wishing to move) into programs outside the mandate of the existing CAP legislation while wanting the federal government to extend cost-sharing. The growing economic disparity between provinces, however, does mean that the poorer provinces find it increasingly hard to fund their part of the expenditures needed to support the development of such programs.

This economic disparity also means that the level of financial assistance provided to individuals and families and the range of welfare services available to Canadians vary considerably from one part of Canada to another, since both are established by the provinces. Thus, although CAP does meet its objective of providing equitable access to social assistance, payments and services are not uniform.

The Federal Role

The question is often raised as to what advantages are gained by federal involvement in an area that clearly falls under provincial jurisdiction. There are many benefits. Poverty is not distributed evenly across provincial boundaries, and the participation of the federal government does help to ease the burden on those provinces with larger proportions of the poor. It ensures that Canadians are able to receive social assistance benefits wherever they may live. Under the agreements, provinces must provide assistance to persons in need.

However, while the federal government is an equal partner in funding social service programs, it has little influence on the design and the delivery of those programs. Provinces can choose to provide any form of social service which they, the

Ces dernières années, l'aide sociale a largement contribué à réduire le niveau absolu³ de la pauvreté dans tous les groupes d'âge, y compris celui des femmes chefs de famille. De 1973 à 1979, le pourcentage de la population se situant en deçà du seuil de la pauvreté est passé de 16 p. 100 à 12½ p. 100, tandis que celui des familles monoparentales dirigées par une femme se trouvant dans la même situation est passé de 42 p. 100 à 36 p. 100.

Il n'y a pas de doute que les contributions fédérales du Régime d'assistance publique du Canada ont considérablement stimulé la mise sur pied des programmes provinciaux d'aide sociale et de services sociaux. En fait, le succès du Régime a été tel que des provinces ont étendu (ou cherché à étendre) leurs programmes au-delà du mandat prévu par la loi actuelle tout en s'attendant à ce que le gouvernement fédéral y apporte sa contribution. En raison, toutefois, de la disparité économique croissante entre les provinces, les plus pauvres d'entre elles éprouvent de plus en plus de difficulté à assumer leur part des dépenses nécessaires au financement de ces programmes.

Du fait de cette disparité économique, le niveau de l'aide financière procurée aux personnes et aux familles ainsi que la gamme des services de bien-être offerts aux Canadiens varient considérablement d'une région à l'autre du Canada étant donné que, dans un cas comme dans l'autre, ce sont les provinces qui établissent les programmes correspondants. Par conséquent, si le Régime d'assistance publique du Canada assure effectivement un accès équitable à l'aide sociale, les prestations et les services ne sont pas uniformes dans l'ensemble du pays.

Le rôle du gouvernement fédéral

On se demande souvent quels avantages la participation fédérale apporte dans un domaine de compétence provinciale manifeste. Les avantages sont nombreux. La pauvreté ne se répartit pas également entre les provinces, de sorte que la participation du gouvernement fédéral aide à alléger le fardeau des provinces où il y a un plus grand nombre de pauvres. Elle garantit aussi aux Canadiens la disponibilité des prestations d'aide sociale n'importe où au pays. En vertu des accords, en effet, les provinces sont tenues d'aider les personnes dans le besoin.

Cependant, même si le gouvernement fédéral prend au financement des programmes de services sociaux une part égale des provinces, il exerce peu d'influence sur la conception et l'application de ces programmes. Les provinces peuvent

³ "Absolute poverty" refers to a poverty measure that is based on the minimum amount necessary to provide basic necessities such as food, clothing and shelter; this amount is usually only indexed to price changes. In contrast, there are other measurements of poverty—commonly known as "relative poverty"—which define low income in terms of a shortfall from the general standard of living in the community (for instance, defining poverty as half the average wage); these relative measures are usually indexed to wages. The incidence of relative poverty has shown virtually no change in the past 10 years. This means that the incomes of the poor have kept pace with the growing incomes experienced by all Canadians. Without government programs such as CAP, however, their incomes would have fallen far behind.

³ «Pauvreté absolue» s'entend d'une situation mesurée d'après le montant minimum nécessaire pour subvenir aux besoins essentiels comme la nourriture, le vêtement et le logement; ce montant n'est habituellement indexé que sur l'évolution des prix. Par contraste, il existe d'autres définitions de la pauvreté—dite «pauvreté relative»—suivant lesquelles le revenu faible correspond à une insuffisance par rapport au niveau de vie général de la collectivité (suivant cette définition, par exemple, serait considéré comme pauvre celui qui toucherait la moitié du salaire moyen); l'indexation, dans ce cas, se fait habituellement sur les salaires. L'occurrence de la pauvreté relative n'a pour ainsi dire pas changé au cours des dix dernières années. Cela signifie que le revenu des pauvres a progressé au même rythme que celui des autres Canadiens. Sans les programmes gouvernementaux comme le Régime d'assistance publique du Canada, cependant, l'écart entre les revenus des deux groupes se serait élargi.

provinces, deem necessary. If a service falls within the CAP cost-sharing guidelines, then the federal government will reimburse 50 cents of every dollar spent. I acknowledge, of course, that the existence of federal cost-sharing guidelines does constitute an indirect influence on provincial programs, where provinces, wishing to take advantage of cost-sharing opportunities, design their programs to meet the cost-sharing criteria. Moreover, as I noted just a moment ago, the existence of CAP funding in general has been a major stimulus in encouraging provinces to establish a wide range of social service programs directed to those most in need.

The participation of the federal government in this area is fully accepted, and indeed considered essential. The message we get from the provinces, the professional associations, and the voluntary sector (and I sure you have been getting the same message) is that the real need at present is for an expansion of these programs. However, the federal contribution receives little or no recognition. We are the invisible partner, and this is something we will be working to change.

Outlook for the Future

While there is general agreement that CAP is a good program, I realize that it is not problem-free. CAP was designed in the 1960's. Clearly the 1980's are a very different time, and we must carefully examine how CAP can best be made to respond to today's social and economic realities.

As I have already indicated, social assistance levels in virtually all provinces leave recipients below the poverty line. This is not right, and I strongly believe that this must be corrected.

Partially as a result of these low levels of benefits, there are often sharp imbalances in the level of support to different age groups in some provinces. For instance, in a province with a wide range of programs and services for the elderly, reaching one's 65th birthday can mean the difference between extreme need and a modestly reasonable standard of living. Needless to say, I am not suggesting that we should take anything away from our seniors. What we must do is provide more to those who have not yet reached the "magic" age of 65.

I am also very concerned about the hardships suffered by the working poor, those whose take-home pay is not sufficient to allow them and their families to live above the poverty line. CAP has not been overly helpful in overcoming their problem, and we must give further attention to their situation.

On a broader scale, since the federal funding is a direct reimbursement of provincial and municipal expenditures, CAP does not incorporate an equalization factor, in the way that term is generally used. Thus, the poorer provinces are having increasing difficulties finding the money needed to establish

offrir à leur choix n'importe quelle forme de service social qu'elles jugent nécessaire. Si un service est visé par les lignes directrices du Régime relatives au partage des frais, le gouvernement fédéral remboursera la moitié des dépenses qu'il occasionnera. Je reconnais que les lignes directrices représentent une influence indirecte sur les programmes provinciaux en ce sens que les provinces qui souhaitent profiter du partage des frais concevront leurs programmes de façon à satisfaire aux critères établis à cet égard. De plus, comme je le signalais il y a un instant, le financement que prévoit le Régime a, de façon générale, fortement incité les provinces à établir un grand nombre de programmes de services sociaux à l'intention des personnes les plus nécessiteuses.

La participation du gouvernement fédéral dans ce domaine est donc pleinement acceptée et même considérée comme essentielle. Ce que les provinces, les associations professionnelles et le secteur bénévole nous disent (et je suis certaine qu'ils vous ont dit la même chose), c'est que, à l'heure actuelle, le véritable besoin consiste à étendre ces programmes. Cependant, la contribution fédérale à cet égard est à peine reconnue, sinon pas du tout. Nous sommes le partenaire invisible, et c'est là une situation que nous nous emploierons à modifier.

Perspectives d'avenir

Si l'on convient de façon générale que le Régime d'assistance publique du Canada est un bon programme, je suis bien consciente du fait qu'il n'est pas dénué de problèmes. Le Régime a été conçu dans les années soixante. Il est clair que les années quatre-vingt sont bien différentes, et nous devons envisager soigneusement comment le Régime d'assistance publique du Canada peut être mieux adapté aux réalités socio-économiques de l'heure.

Comme je l'ai déjà signalé, le niveau de l'aide sociale accordée dans presque toutes les provinces laisse certaines personnes en deçà du seuil de la pauvreté. Cela est injuste, et je crois fermement qu'il faut y voir.

En partie à cause du faible montant des prestations, le niveau de l'aide accordée aux différents groupes d'âge dans certaines provinces accuse souvent des déséquilibres marqués. Par exemple, dans une province où il existe un grand nombre de programmes et de services à l'intention des personnes âgées, le fait d'atteindre sa soixante-cinquième année peut faire toute la différence entre l'indigence et un niveau de vie modérément convenable. Je ne cherche évidemment pas à dire que nous devrions enlever quoi que ce soit à nos aînés. Ce que nous devons plutôt faire, c'est offrir davantage à ceux qui n'ont pas encore atteint d'âge «magique» de soixante-cinq ans.

Je m'inquiète beaucoup aussi des difficultés que connaissent les gagne-petit, c'est-à-dire ceux qui ne touchent pas un salaire suffisant pour se maintenir et maintenir leur famille au-dessus du seuil de la pauvreté. Comme le Régime d'assistance publique du Canada n'a pas tellement permis d'apporter une solution à leur problème, nous devons accorder plus d'attention à leur situation.

Sur une échelle plus large, comme le financement fédéral représente un remboursement direct des dépenses provinciales et municipales, le Régime d'assistance publique du Canada ne prévoit pas de péréquation au sens où l'on entend généralement ce terme. Par conséquent, les provinces pauvres éprouvent de

new programs or expand existing ones. The lack of a redistribution factor also means that CAP has little ability to direct funds specifically towards the geographic areas with the greatest needs.

The question has been raised about the impact of a withdrawal of federal CAP funds, either complete or partial. My personal view is that such a move is inconceivable at this time, when many Canadians are still living in poverty, and when the outlook is for increasing disparities between provinces. A reduction in federal CAP contributions would result in a reduction in the availability of welfare services; social assistance payments would be unlikely to keep pace with increasing prices; and the gap between provincial social assistance rates would increase. There should be absolutely no doubt about that.

There are clearly many issues which pose a significant challenge to CAP, and it will be a major task to see how far these concerns can be accommodated. Meanwhile, I should point out that during recent discussions in connection with the review of the Canada Assistance Plan and the Vocational Rehabilitation of Disabled Persons Act it became apparent that, despite the problem areas referred to above, CAP is considered a strong and viable vehicle for providing support to provincial social assistance and social service programs. The review, initiated by my provincial colleagues and myself on December 8, 1980, demonstrates the willingness of all governments to direct the development of this program towards the areas of greatest need.

ESTABLISHED PROGRAMS FINANCING (HEALTH PROGRAMS)

I would like to talk now about Hospital Insurance, Medical Care and the Extended Health Care Services Program—in other words, “Medicare”.

The Beneficiaries of the Programs

Virtually all residents of Canada are beneficiaries of similar basic health services. Our health services are provided on the basis of medical need for service. “Medicare” provides short-term and chronic care, emergency and preventive care, specialized and general care, institutional and ambulatory care. The national programs serve Canadians living in urban, rural and remote areas. At least once a year, almost every family in Canada benefits directly from the services of these programs. Some individuals and families require the services of “Medicare” on a daily basis.

The security Canadians now enjoy with respect to health insurance is in marked contrast to the situation prior to the implementation of the Hospital Insurance Program in 1957. It was estimated then that less than 40 per cent of the population

plus en plus de difficultés à trouver l'argent voulu pour établir de nouveaux programmes ou étendre ceux qui existent. L'absence de péréquation faut aussi qu'il est très difficile d'affecter des fonds du Régime expressément aux secteurs du pays où les besoins sont les plus grands.

On s'est demandé quel serait l'effet d'une suppression complète ou partielle du financement fédéral du Régime d'assistance publique du Canada. A mon avis, une telle mesure est inconcevable en ce moment où de nombreux Canadiens vivent encore dans l'indigence et où l'on entrevoit que les disparités entre les provinces s'accroîtront. Si les contributions fédérales au Régime d'assistance publique du Canada devaient être réduites, la disponibilité des services de bien-être social s'en ressentirait, les prestations d'aide sociale pourraient difficilement suivre la hausse des prix et l'écart entre les montants de l'aide sociale offerte par les provinces s'élargirait. Il ne devrait pas y avoir l'ombre d'un doute là-dessus.

Il est évident que de nombreuses questions se posent en ce qui concerne le Régime d'assistance publique du Canada, et ce sera un défi majeur que de voir dans quelle mesure il sera possible d'y répondre. Je souligne cependant qu'au cours de discussions récentes relatives à la révision du Régime d'assistance publique du Canada et de la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides, il est ressorti que, en dépit des problèmes dont je viens de faire mention, le Régime est considéré comme un instrument solide et viable d'appui des programmes provinciaux d'aide sociale et de services sociaux. La révision, à laquelle mes collègues des provinces et moi-même avons donné la première impulsion le 8 décembre 1980, a manifesté la volonté de tous les gouvernements d'orienter le développement de ce programme vers les secteurs où les besoins sont les plus considérables.

FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS (PROGRAMMES DE SANTÉ)

Je voudrais maintenant parler de l'assurance-hospitalisation, de l'assurance de soins médicaux et du Programme des services complémentaires de santé, autrement dit du régime «assurance-santé».

Les bénéficiaires des programmes

Presque tous les habitants du Canada profitent de services de santé de base semblables. L'accès à nos services de santé se fonde sur le besoin que l'on a de ces services. L'«assurance-santé» s'étend aux soins de courte durée et au traitement des maladies chroniques, aux soins d'urgence et aux besoins préventifs, aux soins généraux et spécialisés ainsi qu'aux soins dispensés dans les établissements et en consultation externe. Les programmes nationaux servent les Canadiens qui vivent dans les régions urbaines, rurales et éloignées. Presque toutes les familles canadiennes profitent directement au moins une fois par année des services offerts dans le cadre de ces programmes. Certaines personnes et certaines familles doivent recourir quotidiennement aux services de l'«assurance-santé».

La sécurité dont jouissent actuellement les Canadiens en matière d'assurance-maladie contraste fortement avec la situation qui existait avant la mise en œuvre, en 1957, du Programme d'assurance-hospitalisation. Selon les estimations,

had hospital insurance coverage. Ten years later, prior to the implementation of the Medical Care Program, approximately 26 per cent of the population did not have insurance protection against the cost of necessary medical care.

Often, private health insurance coverage was totally inadequate. Disadvantages such as significant co-payment provisions and substantial deductibles, risk of cancellation when a person became a bad risk due to age or sickness, and lack of mobility of benefits when a person changed jobs or retired, greatly limited access to necessary health care. As well, there was great variation among provinces in the extent of public and private health insurance available.

The situation today is that virtually all Canadians are covered by the national hospital insurance and medical care programs and are generally well protected against the financial burden of health care due to illness or disability. One of the great strengths of our "Medicare" system is that health insurance coverage does not depend on one's health, age or other such considerations.

The quality of medical care in Canada is of the highest calibre. Centres such as l'Institut de cardiologie de Montréal and the Hospital for Sick Children in Toronto, among others, are world renowned for their excellence.

Of course one of the most important indicators of the quality of the health care system comes from the satisfaction of the people it serves. This was a recurrent theme in the public hearings conducted by Mr. Justice Emmett Hall. Justice Hall reported that he had found "no one, not any government or individual, not the medical profession, nor any organization not in favour of Medicare".

In my discussions with my counterparts in many countries, I have become increasingly aware of their high opinion of Canada's health care system. Certainly, we can be justly proud of our programs and of the health status of our citizens. The health status of Canadians compares favourably with that of residents of other countries on most measures, including infant mortality and life expectancy.

The National Objectives

The basic principles that govern the operation of the national health programs include:

- universality of population covered;
- comprehensiveness of insured services;
- reasonable access to insured services;
- portability of benefits; and
- non-profit administration.

These principles form the conditions for the federal cash contributions under EPF. As long as the basic program conditions are met, provinces are now free to develop the health care

moins de 40 p. 100 de la population disposait jusque là d'une assurance-hospitalisation. Dix ans plus tard, avant l'entrée en vigueur du Programme de l'assurance de soins médicaux, environ 26 p. 100 de la population ne disposait d'aucune assurance de soins médicaux.

Dans bien des cas, la protection offerte par les régimes privés d'assurance-maladie était totalement insuffisante. Des inconvénients comme les dispositions de partage d'une partie importante des frais et les franchises élevées, le risque d'annulation lorsqu'une personne présentait des risques élevés en raison de son âge ou de son état de santé et l'absence de transférabilité des avantages lorsqu'une personne changeait d'emploi ou se retirait, limitaient sérieusement l'accès aux soins de santé dont les assurés pouvaient avoir besoin. En outre, il y avait de grandes différences entre les provinces quant à la disponibilité des régimes publics et privés d'assurance-maladie.

A l'heure actuelle, presque tous les Canadiens sont protégés grâce aux programmes nationaux d'assurance-hospitalisation d'assurance de soins médicaux et ils sont généralement bien protégés aussi contre le fardeau financier des soins que peuvent nécessiter la maladie ou l'invalidité. Un des grands points forts de notre système d'«assurance-santé» est que la protection qu'il offre ne dépend ni de la santé ni de l'âge d'une personne, ni d'autre considération du même genre.

La qualité des soins médicaux au Canada est des plus élevées. Des établissements comme l'Institut de cardiologie de Montréal et le Hospital for Sick Children de Toronto sont, entre autres, reconnus mondialement pour leur excellence.

La satisfaction des clients est évidemment l'un des plus importants indicateurs de la qualité du système de soins. Cette idée a été une constante au cours des audiences publiques qu'a tenues monsieur le juge Emmett Hall. Celui-ci a déclaré dans son rapport qu'il n'avait rencontré personne, aucun gouvernement, ni particulier, ni professionnel de la santé, ni organisme qui n'étaient pas en faveur de l'«assurance-santé».

Au cours de mes entretiens avec mes homologues de nombreux autres pays, j'ai pris de plus en plus conscience de la haute estime dans laquelle ils tiennent le système de soins du Canada. Il est certain que nous avons tous droit d'être fiers de nos programmes et de l'état de santé des Canadiens. Celui-ci se compare favorablement avec celui des habitants d'autres pays à la plupart des égards, y compris la mortalité infantile et l'espérance de vie.

Les objectifs nationaux

Le fonctionnement des programmes nationaux de santé se fonde sur les principes de base suivants:

- universalité de la population protégée;
- intégralité des services assurés;
- accès raisonnable aux services assurés;
- transférabilité des avantages; et
- gestion non lucrative.

Ces principes représentent les conditions des contributions que verse le gouvernement fédéral au titre du financement des programmes établis. Pourvu qu'elles satisfassent aux condi-

services appropriate to their needs, local conditions and philosophies.

The federal government and the provinces must continue to support and develop the national principles. It has become clear to me that these conditions need strengthening with respect to the clarity of the definition and the type of action available to the federal government to ensure the maintenance of national standards.

Frankly, I am disturbed by the extent of extra-billing and authorized hospital charges in some parts of the country. Justice Hall has warned that extra-billing could "destroy the program, creating in that downward path a two-tier system incompatible with the societal level which Canadians have attained". It is well known that I share this view. The integrity of our national program should not be jeopardized by any financial barriers to health care.

Canada's health care costs are reasonable and about average, when compared to other western industrialized countries. In 1971, the first full year of the Medical Care Program, total public and private health spending, including out-of-pocket expenses by individuals, accounted for 7.5 per cent of GNP. It is estimated that last year we spent about 7.3 per cent of GNP on the health sector. I recently met with my counterpart from the United States, Secretary Richard Schweiker. In contrast over the same period, the total health expenditure in the United States increased from 7.6 per cent to about 9.1 per cent of GNP.

I know your committee has received suggestions that we are spending too little on our health care system, and that this is the cause of some of our current problems. While it is difficult to judge how much money is enough, I do not see the need at this time for an infusion of funds to maintain the system.

Certain regions of the country, because of economic or social reasons, may be at a relative disadvantage in providing a comprehensive range of health services. I met with my colleagues from the Atlantic Provinces in January to discuss a proposal they had made on the subject of financing health services. These provinces, in contrast to most of the other provinces, did not have a full range of health services in place prior to EPF. In their view, a lot of "catching up" still needs to be done. I am sympathetic to their concerns and aware of the heavy burden these provinces have in maintaining the basic national health system, let alone enriching it. However, we are in a time of restraint and I am in no position to promise additional funds.

I feel that certain measures that have been established or proposed to explicitly "control" health care costs may eventually damage the integrity of our national program. It is no secret, for instance, that we oppose deterrent fees. They deter only the poor and those on fixed incomes, not the more

tions essentielles du programme, les provinces sont maintenant libres de mettre sur pied les services de santé qui correspondent à leurs besoins ainsi qu'aux conditions et conceptions locales.

Le gouvernement fédéral et les provinces doivent continuer à appuyer et à développer les principes nationaux. Il m'est devenu évident que ces conditions doivent être renforcées du point de vue de la clarté de leur définition et de la nature de l'intervention fédérale propre à assurer le maintien des normes nationales.

Je vous avoue franchement que l'étendue du dépassement des honoraires et des frais d'hospitalisation autorisés dans certaines régions du pays me préoccupe. Le juge Hall a signalé que le dépassement des honoraires pourrait détruire le programme, ce qui aurait pour effet d'instaurer un régime à deux paliers incompatible avec le niveau de vie que les Canadiens ont atteint. Il est notoire que je partage son avis. L'intégrité de notre programme national de soins ne devrait être compromise par aucun obstacle financier.

Les frais du système de soins du Canada sont raisonnables et à peu près moyens si on les compare à ceux des autres pays industrialisés de l'Occident. En 1971, première année complète d'application du Programme de l'assurance de soins médicaux, le montant total des dépenses de santé publique et privées, y compris les débours des particuliers, a représenté 7,5 p. 100 du PNB. Selon les estimations, nous avons dépensé l'année dernière, au poste de la santé, un montant équivalent à environ 7,3 p. 100 du PNB. J'ai rencontré dernièrement mon homologue des États-Unis, monsieur Richard Schweiker. Or, au cours de la même période, la proportion des dépenses de santé de ce pays par rapport à son PNB est passée de 7,6 p. 100 à environ 9,1 p. 100.

Je sais que certaines personnes vous ont donné à entendre que nous dépensons trop peu au poste des soins de santé et que c'est la cause de certains de nos problèmes actuels. Or, s'il est difficile de déterminer ce qui représente une dépense suffisante, je ne vois pas le besoin, à l'heure actuelle, d'une injection de fonds destinée à maintenir le système.

Certaines régions du pays peuvent, pour des raisons économiques ou sociales, être dans une position relativement désavantageuse en ce qui concerne la prestation d'une gamme complète de services de santé. J'ai rencontré mes collègues des provinces Atlantiques au mois de janvier afin de discuter avec eux d'une proposition qu'ils avaient faite au sujet du financement des services de santé. Ces provinces, contrairement à la plupart des autres, n'offraient pas une gamme complète de services avant l'entrée en vigueur de la formule de financement des programmes établis. À leur avis, elles ont encore beaucoup de «rattrapage» à faire. Je suis ouverte à leurs préoccupations et consciente aussi du lourd fardeau que leur impose le maintien du système national de base, sans parler de son enrichissement. Toutefois, nous sommes dans une période de restrictions et je ne suis pas en mesure de promettre des crédits supplémentaires.

J'estime que certaines des mesures qui ont été établies ou proposées afin de «réglementer» les frais des services de santé risquent de porter atteinte à l'intégrité de notre programme national. On sait très bien, par exemple, que nous nous opposons aux frais destinés à décourager le recours aux services.

affluent. For me this is a question of simple justice and equity. I would also prefer that the three provincial governments which still use the premium system find some alternative. Premiums are a regressive form of taxation, inappropriate for such an important social program. However, this is a provincial responsibility.

The Federal Role

In the course of your work, I know you have come across a number of different views on the nature of the federal role in social programs. Although personal health care services have long been recognized as primarily a provincial responsibility, a strong measure of federal support and responsibility in this sector has emerged and has been accepted by the vast majority of Canadians.

It is recognized that, in a nation with wide disparities in revenue raising capacity and mobility of its citizens, a program as large and expensive as "Medicare" requires the involvement of the national government. A minimum level of health services could not be maintained by all provinces without the assistance of federal funding. Regional differences would be increased without this program and significant barriers to the mobility of Canadians could be expected to emerge.

The federal government is firmly committed to its role in the national health program and to the basic premise that the maintenance of the system requires the cooperative efforts of all governments.

I believe that access to a minimum standard of health care is the right of every Canadian. "Medicare" is the program that "guarantees" this right. It translates the vision of a caring society to the reality of our national life.

Canadians have come to expect a basic level of services *regardless* of where they live, or visit. They expect that they can move from one province to another and still be assured of uninterrupted health coverage. I believe that these shared expectations are an important component of our sense of nationhood.

As the federal Minister responsible for "Medicare", I would favour greater emphasis on providing the public with basic information about our national health programs. Canadians deserve to know exactly how the system works. They too are partners in "Medicare" and should be kept fully informed. I would also favour emphasis on providing the public with more information concerning the costs of health care.

In the coming months, I will discuss with my provincial colleagues ways of making sure that the public is made more fully aware of and kept informed about the significant federal contributions to the national programs.

I think it is important that Canadians know that the federal government remains committed to "Medicare". It is important that they remain confident that these basic national health

Ces frais ne découragent que les pauvres et les personnes à revenu fixe; ils n'ont aucun effet sur les gens à l'aise. Il s'agit là, pour moi, d'une question de simple justice. Je préférerais aussi que les trois provinces qui utilisent encore le système de primes trouvent une autre formule. Les primes sont une forme d'imposition régressive qui ne convient pas à un programme social aussi important. Néanmoins, il s'agit là d'une responsabilité provinciale.

Le rôle du gouvernement fédéral

Je sais que, dans le cours de vos travaux, vous avez entendu un certain nombre d'opinions diverses sur le rôle du gouvernement fédéral en ce qui concerne les programmes sociaux. Bien que l'on reconnaisse depuis longtemps que les services de santé relèvent au premier chef de la compétence des provinces, la grande majorité des Canadiens acceptent que le gouvernement fédéral les appuie dans une large mesure et en prenne une bonne part de responsabilité.

On reconnaît que, dans un pays où les capacités de réunir des fonds et la mobilité des citoyens varient considérablement, un programme aussi vaste et aussi coûteux que celui de l'«assurance-santé» exige la participation du gouvernement central. Toutes les provinces ne pourraient maintenir un niveau minimum de services de santé sans l'aide financière du gouvernement fédéral. Sans ce programme, les différences régionales seraient accrues et il pourrait s'élever de sérieux obstacles à la mobilité des Canadiens.

Le gouvernement fédéral prend bien au sérieux son rôle en ce qui concerne le programme national de santé et il est convaincu que le maintien du système nécessite la concertation des efforts de tous les gouvernements.

J'estime que tous les Canadiens ont un droit d'accès à des soins de santé minimums. Le Programme de l'«assurance-santé» leur «garantit» ce droit. Il traduit la vision d'une société qui tient compte de la réalité de notre vie nationale.

Les Canadiens ont pris l'habitude de compter sur un certain niveau de services *indépendamment* de leur lieu de résidence ou de séjour. Ils s'attendent à pouvoir déménager d'une province à l'autre sans interruption de leur assurance-maladie. Je pense que ces attentes communes représentent un élément important de notre sentiment collectif de nation.

En ma qualité de ministre fédérale responsable du Programme d'«assurance-santé», je serais d'avis que nous nous attachions davantage à fournir au public des renseignements de base au sujet de nos programmes nationaux de santé. Les Canadiens ont le droit de savoir exactement comment le système fonctionne. Ils sont aussi associés au Programme d'«assurance-santé» et on devrait leur fournir des renseignements complets à ce sujet. Je serais aussi d'avis que nous renseignions davantage le public au sujet du coût des soins de santé.

Je m'apprête à discuter avec mes collègues des provinces, au cours des mois qui viennent, des moyens de faire en sorte que le public soit davantage informé et tenu au courant de l'importance des contributions fédérales aux programmes nationaux.

Je pense qu'il est important que les Canadiens sachent que le gouvernement fédéral maintient son engagement en ce qui concerne le Programme d'«assurance-santé». Il est important

services are available throughout Canada should they be needed.

Outlook for the Future

As you will appreciate, the past four years have given the federal government time to assess and evaluate the national health programs operating under block-funding arrangements. From our perspective, there is room for improvement and no doubt you have heard specific suggestions from other witnesses to your committee.

Maintenance of the national health principles remains a priority objective of the federal government. Clarification and strengthening of these principles and their application to provincial programs requires immediate attention. We are committed to working with the provinces on a cooperative basis in this area.

The growth in services as a result of the national health programs has meant that Canadians now have available to them an ample supply of physicians and hospital beds. In fact, it has been suggested that Canada is so "well supplied" with physicians that we may have a problem of keeping all of them employed and adequately paid. Justice Hall identified the link between the issues of the supply of physicians and physicians' compensation in his report.

By international standards, or *supply* of physicians is certainly one of the best in the world. However, there are problems in the *distribution* of physicians, especially in remote communities, and some specialties are in short supply. A special federal-provincial committee has been established to study this situation and to make recommendations on the matter. Of course, the national organizations representing physicians are also being consulted.

While our total *supply* of institutional beds is probably very good, the *distribution* among acute care, chronic, psychiatric and nursing home beds may not be ideal. Often temporary bed shortages occur as a result of this shifting of supply from one type of bed to another.

Provinces have taken some initiative in the development of extended health services, such as nursing home and residential care, ambulatory health clinics and home care services. The flexibility given to the provinces as a result of the EPF arrangements and the additional federal contribution under the Extended Health Care Services Program were designed to encourage this process.

I have referred in this submission to certain problems with "Medicare", and other witnesses to your committee have also expressed concerns about issues such as extra-billing. Despite these problems, on balance, I feel that block-funding is still the most appropriate vehicle for federal contributions. I concur with the remarks of my colleague, the Honourable Allan MacEachen, who stated that "block funding arrangements with suitable and enforceable conditions are an appropriate mechanism for harmonizing programs in the health field".

qu'il garde l'assurance que les services de santé de base sont disponibles, au besoin, partout au Canada.

Perspectives d'avenir

Comme vous pouvez le supposer, les quatre dernières années ont donné au gouvernement fédéral le temps d'évaluer les programmes nationaux de santé qui profitent des accords de financement global. De notre point de vue, il existe des possibilités d'amélioration, et d'autres personnes qui ont comparu devant vous, vous ont sans doute communiqué des suggestions précises à ce sujet.

Le maintien des principes nationaux de santé demeure un objectif prioritaire du gouvernement fédéral. Il faut apporter une attention immédiate à la clarification et au renforcement de ces principes ainsi qu'à leur application aux programmes provinciaux. Nous nous sommes engagés à coopérer avec les provinces à cet égard.

En raison de la croissance des services qui a résulté des programmes nationaux de santé, les Canadiens ont maintenant à leur disposition un nombre élevé de médecins et de lits d'hôpitaux. En fait, on a laissé entendre que le Canada est si bien pourvu de médecins qu'il risque d'avoir des difficultés à les tenir tous occupés et suffisamment payés. Le juge Hall a mis en évidence, dans son rapport, le lien qui existe entre le problème de l'offre de médecins et celui de leur rémunération.

Si l'on se réfère aux normes internationales, notre *provision* de médecins est certainement une des meilleures du monde. Leur *répartition* présente toutefois un problème, surtout dans les localités éloignées; le nombre des spécialistes de certains domaines est par ailleurs restreint. Un comité fédéral-provincial spécial a été créé et chargé d'étudier cette situation et de faire des recommandations. On consulte évidemment aussi, à ce sujet, les associations nationales qui représentent les médecins.

D'autre part, si notre provision totale de lits d'hôpitaux est probablement très bonne, leur *répartition* entre lits pour malades aigus, pour malades chroniques, pour patients psychiatriques et pour résidents de maisons de repos n'est peut-être pas idéale. On est souvent à court de lits par suite de cette fluctuation d'un genre de lit à un autre.

Les provinces ont pris une certaine initiative en ce qui concerne la création de services complémentaires de santé tels que les soins dans des maisons de repos et des foyers, les cliniques de soins ambulatoires et les services de soins à la maison. La souplesse que les accords de financement des programmes établis leur a donné et les contributions fédérales additionnelles qui ont pu être versées en vertu du Programme des services complémentaires de santé visaient à encourager ces initiatives.

Je vous ai parlé, dans cet exposé, de certains des problèmes du Programme d'«assurance-santé», et d'autres personnes que vous avez entendues ont aussi exprimé leur inquiétude au sujet de problèmes comme le dépassement des honoraires. Tout compte fait, j'estime néanmoins que le financement global demeure le meilleur mode de transfert des contributions fédérales. Je me rallie aux remarques de mon collègue, l'honorable Allan MacEachen, qui a déclaré que les accords de financement global, assortis de conditions appropriées et applicables,

I am confident that commitment to the national principles and to our health programs remains strong in all parts of Canada.

CONCLUSION

"Medicare" and CAP are important components of Canada's social fabric. I am sure that these programs will continue to meet the needs of Canadians in the coming years, and that we will be able to work together with the provinces in strengthening them.

Surely it is a testimonial to effective federal-provincial relations and dedicated workers in the health and social field that these programs, developed so many years ago, continue to elicit enthusiasm not only for their retention but for their improvement and expansion. Direction from your committee would be helpful in setting our future course.

sont un bon mécanisme d'harmonisation des programmes du domaine de la santé.

Et je suis sûre que l'on demeure fermement attaché, dans toutes les régions du Canada, aux principes nationaux et à nos programmes de santé.

CONCLUSION

Le Programme d'«assurance-santé» et le Régime d'assistance publique du Canada sont des éléments importants du tissu social du Canada. Je suis certaine que ces programmes continueront à répondre aux besoins des Canadiens dans les années à venir et que nous serons capable de travailler avec les provinces à les renforcer.

Le fait que l'on continue de s'intéresser non seulement au maintien mais aussi à l'amélioration et à l'expansion de ces programmes, qui ont été mis au point il y a tant d'années, atteste assurément l'efficacité des relations fédérales-provinciales et le dévouement des professionnels de la santé et des travailleurs sociaux. Les lignes directrices que vous définirez ensemble seront utiles à notre orientation future.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

At 3:30 p.m.

Mr. G. T. Rayner, Senior Assistant Under Secretary;
Mr. P. Hicks, Student Assistance Task Force and Senior
Advisor, Education Support;
Mr. Jean-Pierre Mongeau, Senior Policy Advisor, Office of
the Secretary of State.

A 3 h 30 de l'après-midi

M. G. T. Rayner, sous-secrétaire d'État adjoint principal;
M. P. Hicks, Groupe d'étude sur l'aide aux étudiants,
conseiller senior, soutien éducation;
M. Jean-Pierre Mongeau, conseiller de direction, Bureau du
secrétaire d'État.

At 8:00 p.m.

Dr. M. Law, Assistant Deputy Minister of Health Services
and Promotion;
Mr. Brian Iverson, Assistant Deputy Minister of Social
Services.

A 8 heures du soir

Dr M. Law, sous-ministre adjoint des Services de la santé et
de la promotion;
M. Brian Iverson, sous-ministre adjoint des services sociaux.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 27

Friday, June 12, 1981

Chairman: Mr. Herb Breau

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 27

Le vendredi 12 juin 1981

Président: M. Herb Breau

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

The Federal-Provincial Fiscal Arrangements

Les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

RESPECTING:

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977, fiscal equalization, tax collection agreements and the Canada Assistance Plan

CONCERNANT:

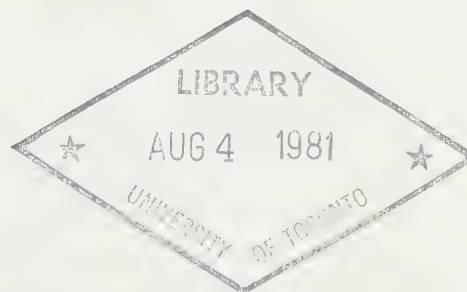
La Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, la péréquation des accords de perception fiscale et le Régime d'assistance publique du Canada

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981

SPECIAL COMMITTEE ON THE
FEDERAL-PROVINCIAL
FISCAL ARRANGEMENTS

Chairman: Mr. Herb Breau

Vice-Chairman: Mr. Don Blenkarn

Messrs.

Blaikie
Herbert

Loiselle

COMITÉ SPÉCIAL SUR LES
ACCORDS FISCAUX ENTRE
LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
ET LES PROVINCES

Président: M. Herb Breau

Vice-président: M. Don Blenkarn

Messieurs

Thacker

Weatherhead

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

Nora S. Lever

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, JUNE 12, 1981
(59)

[Text]

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at 9:37 o'clock a.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director; Mr. A. R. Dobell, Mr. Ronald LeBlanc, Mr. William Haney and Mr. Michael Mendelson. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Christopher Lawless.

Witness: Mr. Gordon Robertson, President of the Institute for Research on public policy.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The witness made a statement and answered questions.

At 11:00 o'clock a.m., the Committee adjourned for five minutes.

At 11:05 o'clock a.m., the Committee resumed its meeting *in camera*.

The following schedule of meetings to draft a report was tentatively agreed to:

Monday, June 22 at 11:00 a.m.; 3:30 p.m.; 8:00 p.m.

Tuesday, June 23 at 9:30 a.m.;

Thursday, June 25—all day;

Friday, June 26—all day;

Monday, June 29 at 11:00 a.m.; 3:30 p.m.; 8:00 p.m.

Tuesday, June 30—all day;

Tuesday, July 7—all day;

Wednesday, July 8—all day;

Thursday, July 9—all day;

Friday, July 10—all day;

Tuesday, July 14—all day;

Wednesday, July 15—all day;

Thursday, July 16—all day;

Friday, July 17—all day.

On motion of Mr. Blenkarn it was ordered,—That the following report be submitted by the Chairman to the House of Commons:

In relation to its Orders of Reference dated February 5 and March 13, 1981, your Committee has now concluded its public hearings and recommends that, notwithstanding that its report will be made public at an earlier date, the deadline for

PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 12 JUIN 1981
(59)

[Traduction]

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à 9 h 37 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur; M. A. R. Dobell, M. Ronald LeBlanc, M. William Haney et M. Michael Mendelson. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* M. Christopher Lawless.

Témoin: M. Gordon Robertson, président de l'Institut pour les recherches sur la politique publique.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux pendant cinq minutes.

A 11 h 05, le Comité reprend sa séance à huis clos.

Le calendrier des séances suivant visant à rédiger un rapport est adopté provisoirement:

Le lundi 22 juin, à 11 heures; 15 h 30; 20 heures;

Le mardi 23 juin, à 9 h 30;

Le jeudi 25 juin—toute la journée;

Le vendredi 26 juin—toute la journée;

Le lundi 29 juin, à 11 heures; 15 h 30; 20 heures;

Le mardi 30 juin—toute la journée;

Le mardi 7 juillet—toute la journée;

Le mercredi 8 juillet—toute la journée;

Le jeudi 9 juillet—toute la journée;

Le vendredi 10 juillet—toute la journée;

Le mardi 14 juillet—toute la journée;

Le mercredi 15 juillet—toute la journée;

Le jeudi 16 juillet—toute la journée;

Le vendredi 17 juillet—toute la journée.

Sur la motion de M. Blenkarn, il est ordonné,—Que le rapport suivant soit soumis par le président à la Chambre des communes:

En ce qui concerne ses ordres de renvoi du 5 février et du 13 mars 1981, votre Comité a maintenant terminé ses séances publiques et recommande que, nonobstant le fait que ce rapport sera rendu public à une date antérieure, la date limite

submitting its final report be extended to the first day that the House shall meet following August 31, 1981.

At 11:20 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

pour soumettre son dernier rapport soit reportée à la première journée de session de la Chambre qui suivra le 31 août 1981.

A 11 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Nora S. Lever

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Friday, June 12, 1981

• 0940

*[Texte]***Le président:** A l'ordre, s'il vous plaît.

Nous continuons aujourd'hui l'étude de notre ordre de renvoi concernant le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, le financement des programmes établis et d'autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

We are happy to have before us this morning as a witness Mr. Gordon Robertson, who is now President of the Institute for Research on Public Policy—a long-time public servant for the Government of Canada in a series of important positions.

We are very happy, sir, that you have been able to find some time to come before us this morning to give us the benefit of your thoughts and your reflections on this very complex subject we have been studying for some two months. I believe you have short opening remarks you would like to give us. Then we will proceed to questioning, if you agree.

Mr. Gordon Robertson (President, Institute for Research on Public Policy): Thank you, Mr. Chairman. I do not have any formal or written statement, but I did try to think through what I might usefully say that could be of assistance to the committee. Perhaps I can make a few remarks and then I would certainly welcome any questions the committee might wish to direct to me.

I should say by way of preface, Mr. Chairman and gentlemen, that I am not an economist and I am not an expert on fiscal or taxation matters. I do not think my views are likely to be of any real value to the committee about such things as tax harmonization, the tax collection agreements as such, or the technical details of equalization. During the years that I was Secretary to the Cabinet and Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations, my responsibility and my role was rather in the underlying policy problems to which these things are addressed, whether they are equalization or the Established Programs Financing Act or, as they were earlier on, shared-cost programs. It was the underlying problems of disparity between regions and provinces and what could most effectively be done about them; the policy problems of federal initiatives in certain areas—particularly, during the 60s, areas relating to hospitalization and medicare—how best to initiate these and help with the financing of them; and then, when problems developed with the shared-cost programs, difficulties on the provincial side because of what they perceived to be federal interventions in areas of provincial jurisdiction, how to cope with those. From those problems we developed such things as opting out and Established Programs Financing and things of that kind.

So these are the areas of policy in which I have most experience and perhaps where my views might be of main use: the policies underlying or relating to disparity and equalization, the shared-cost programs, EPF, and that sort of thing.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le vendredi 12 juin 1981

*[Traduction]***The Chairman:** Order, please.

Today, we resume consideration of our order of reference relating to the Canada Assistance Plan, the tax collection agreements, the established programs financing and other federal-provincial fiscal arrangements.

Nous sommes très heureux d'accueillir ce matin, comme témoin, M. Gordon Robertson, commis de l'État canadien à de nombreux titres et, aujourd'hui, à celui de président de l'Institut pour les recherches sur la politique publique.

Nous sommes très heureux, monsieur, que vous ayez pu trouver le temps de venir ce matin, pour partager avec nous vos pensées et vos réflexions sur la question très complexe que nous étudions depuis près de deux mois. Je crois que vous aimeriez nous faire un petit exposé préliminaire. Si vous êtes d'accord, nous passerons ensuite aux questions.

M. Gordon Robertson (président, Institut pour les recherches sur la politique publique): Merci, monsieur le président. Je n'ai pas véritablement de déclaration formelle à vous faire, mais j'ai essayé de réunir certaines pensées qui pourraient vous être utiles. Je pourrais donc commencer par quelques remarques, puis je serais très heureux de répondre à toutes questions que vous voudrez me poser.

En guise de préambule, monsieur le président, messieurs, je devrais dire que je ne suis pas économiste, et que les questions fiscales ne sont pas ma spécialité. Je ne pense pas que mes vues vous aideront beaucoup en matière d'harmonisation fiscale, d'accords de perception fiscale, ou de techniques de péréquation. Lorsque j'étais secrétaire du Cabinet et secrétaire pour les relations fédérales-provinciales, ma responsabilité et mon rôle étaient plutôt d'indiquer les problèmes de politique liés à la péréquation, à la Loi sur le financement des programmes établis ou, comme on les appelait alors, les programmes à frais partagés. Il s'agissait de trouver les meilleures méthodes pour remédier aux problèmes inhérents à la disparité entre les régions et les provinces; les problèmes d'application des politiques d'initiative fédérale dans certains domaines—notamment, au cours des années 60, dans les domaines relatifs à l'hospitalisation et à l'assurance-maladie, comment les appliquer et les financer au mieux; puis, comment régler les problèmes des programmes à frais partagés, les difficultés qu'ils posaient au niveau provincial dans la mesure où ils étaient perçus comme des interventions fédérales dans des domaines de juridiction provinciale. Ces problèmes ont été à l'origine des options de participation, du financement des programmes établis, entre autres.

C'est donc dans ces domaines d'application des politiques que j'ai le plus d'expérience et que mes idées pourraient peut-être être utiles: les politiques inhérentes ou relatives à la disparité et à la péréquation, les programmes à frais partagés, le FPE, entre autres.

[Text]

In trying to consider what I might say this morning, Mr. Chairman, I am not entirely certain from the terms of reference of the committee whether it is a given that there is to be a reduction of \$1.5 billion, as I understand was forecast in the budget of last October. But on the assumption that this is one of the desiderata, I have tried to direct my mind to where, in policy as I see it from the point of view of the federal government, there would or would not be most possibility and most desirability of effecting such reductions.

Looking first at equalization, I find it very hard to see equalization as an area in which the expenditure reductions can be effected, in the first place because it seems to me the problem facing the country is one in which disparity is increasing and is going to increase more, not one in which, left to the development of circumstances, disparity is going to diminish. So on the one hand, the need is going to be greater, not less. In the second place, the federal government in its constitutional package—and this is with the agreement of all the provinces—has a provision that will give constitutional sanction to efforts to reduce disparities. So I find it very hard to see how in these two circumstances it is going to be possible to effect reductions in the expenditures on equalization. Rather, if anything, I would think they have to be increased.

• 0945

I suppose one could raise the question whether expenditures do have to be increased or can be maintained more or less where they are. If they are maintained more or less where they are in real terms, I would anticipate that the disparity would increase. One question presumably is how much disparity a community like Canada can live with. In the United States they live with more regional disparity, I think, than we do, and less action taken to eliminate or to reduce the disparity. But it is a central question and the position in the constitutional package is that the attitude ought to be one of trying to reduce disparity.

As far as EPF is concerned, and the programs under EPF, I have tried to consider if reductions have to be effected, what are the kinds of consideration which might go into a decision on where best to try to effect the reductions; what are the kinds of considerations which might go into that determination. Three considerations have struck me. There will be many more, I am sure, which impress the committee.

One seemed to me to be, as between the programs that are under EPF—hospital insurance, medicare, post-secondary education—in what areas are the programs particularly the result of federal initiative or federal pressure; because if the programs that are costly and that are being financed under this are the result of federal pressure, then presumably there is a moral obligation on the federal government not to pull out, or at least not to leave the provinces holding too much of the bag. The most obvious in this connection is medicare, because medicare was certainly the result of a great deal of federal initiative and federal pressure back in the 60s, and the provinces came in certainly earlier than they would otherwise have done and in some cases with reluctance and with a good deal of fear about the financial consequences.

[Translation]

En essayant de réfléchir à ce que je pourrais dire ce matin, monsieur le président, je ne suis pas tout à fait certain que le mandat de votre comité découle du fait que cette réduction de 1.5 milliard de dollars, prévue dans le budget d'octobre dernier, est inéluctable. Supposant, cependant, que c'était un des desiderata, j'ai essayé de déterminer du point de vue du gouvernement fédéral, dans quel domaine il serait possible et le plus souhaitable d'effectuer de telles réductions.

Tout d'abord la péréquation; je trouve très difficile qu'on puisse envisager des réductions de dépenses dans ce domaine, en premier lieu parce qu'il me semble que le problème des disparités de ce pays ne fera que croître et que laisser la bride aux événements n'arrangera nullement les choses. Donc, les besoins vont aller grandissant et non pas le contraire. En deuxième lieu, le gouvernement fédéral dans sa proposition constitutionnelle—bien entendu, avec l'accord de toutes les provinces—a inclus une disposition qui sanctionnera constitutionnellement les efforts de réduction des disparités. Il me semble donc très difficile de voir comment ces deux faits rendront possible une réduction des dépenses de péréquation. Je penserais plutôt, qu'à tout le moins, elles devront augmenter.

Je suppose que d'aucuns demanderont pourquoi cette augmentation et non pas un maintien approximatif au niveau actuel. Si elles sont maintenues plus ou moins au niveau actuel, en termes réels, mon pronostic est que les disparités augmenteront. On peut alors se demander quel degré de disparité une collectivité telle que le Canada peut supporter. Les États-Unis supportent, je crois, des disparités régionales plus importantes que nous, tout en prenant moins de mesures pour les éliminer ou les réduire. Il reste que c'est une question primordiale, et que la proposition constitutionnelle tend à une réduction de ces disparités.

Pour ce qui est du financement des programmes établis et des programmes que cela recouvre, j'ai essayé d'envisager, dans l'éventualité de réductions, le genre de considérations devant être prises en compte pour déterminer le meilleur moyen d'effectuer ces réductions. J'ai été frappé par trois considérations. Je suis certain que vous en trouverez de nombreuses autres.

Parmi les programmes relevant du financement des programmes établis—l'assurance-hospitalisation, les soins médicaux, l'enseignement postsecondaire—il m'a semblé qu'il fallait considérer tout particulièrement les programmes résultant de l'initiative fédérale ou des pressions du fédéral, car si les programmes onéreux financés en vertu de ce principe sont le résultat de pressions fédérales, le gouvernement fédéral à l'obligation morale de ne pas se retirer ou, pour le moins, de ne pas imposer un fardeau trop lourd aux provinces. Le programme le plus évident à cet égard est celui des soins médicaux, car il est certainement le résultat d'initiatives et de pressions nombreuses du fédéral dans les années 60, et les provinces y ont certainement participé beaucoup plus tôt qu'elles ne l'auraient autrement fait et dans certains cas avec beaucoup de réticence et de crainte quant aux conséquences financières.

[Texte]

The second consideration which strikes me as being important is to consider which programs are most likely to be maintained by the provinces without undue curtailment or undue reduction in quality if federal support is reduced; maintained because the public interest is high and the public pressure will be considerable and effective. It seems to me the most likely here to be maintained because of public interest and pressure is hospital insurance and hospital provisions. Also I would think in that area high standards have been achieved and there may be a lot of argument in favour now not of rigid standards but of providing more flexibility under which the provinces can perhaps make more effective use of the money spent on hospitalization than they can with the rigidity of standard that may result, or might result, from federal participation, especially federal participation with more conditions.

The third consideration that struck me as being relevant is: in what area is there the greatest national interest that requires the presence and the support and the influence of the federal government. It has seemed to me for some time that the area most requiring federal participation is post-secondary education. I am well aware, of course, that education is a provincial responsibility, but that does not mean there is not a very great national interest, especially in high-level education, post-secondary education.

• 0950

Members of the committee may recall that when the OECD team some years ago was making the kind of report it makes each year on member countries in the OECD and their performance it had some comments on Canada in relation to post-secondary education. It made the comment that Canada was the only one of the industrially and technologically advanced countries in which there was no real national role in and participation in high-level education, and I think that we are progressively suffering from this and we will suffer more. If I may say so, Mr. Chairman, in my present role as president of the Institute for Research on Public Policy, what I spend a lot of my time doing is thinking about and talking about areas of public policy that are of priority importance and that require attention, research, reports on them and new or different action. It seems to me that one of the very top priorities is post-secondary education.

There are several reasons for this. The most important reason, I think, is that we are going to be facing in the next decades an extremely competitive international trading and economic environment. Canada is going to find it very, very difficult indeed to maintain its competitive position against countries like Japan, the European Economic Community and the newly industrializing countries such as Korea, Singapore, Brazil and Mexico, countries that are fairly capable of applying manufacturing processes effectively and efficiently and doing it at much lower cost than we can do it. Unless we successfully develop high technology industry and have that industry on a basis that is competitive, I do not see how we are going to be able to maintain a healthy, industrial process in this country and the employment and the balance of trade that we need. Now we are not going to succeed in doing this, I

[Traduction]

La deuxième considération qui m'apparaît importante est celle relative aux programmes le plus susceptibles d'être maintenus par les provinces sans réduction inopportune de leurs qualités si l'apport fédéral est réduit; maintenus parce que l'intérêt public est élevé et parce que les pressions publiques seront considérables et puissantes. Il me semble que le programme le plus susceptible d'être maintenu à cause de l'intérêt et des pressions publiques est celui de l'assurance-hospitalisation. J'estime également que nous sommes parvenus à des normes élevées dans ce domaine et que nombre seront ceux qui réclameront non plus des normes rigides mais une plus grande souplesse permettant aux provinces d'utiliser peut-être à meilleur escient l'argent consacré aux services hospitaliers, une participation accrue et plus conditionnelle du fédéral pouvant entraîner une certaine rigidité.

La troisième considération, importante selon moi, est la suivante: dans quel domaine la présence, l'appui et l'influence du gouvernement fédéral sont indispensables à l'intérêt national. Il me semble depuis un certain temps que le domaine nécessitant le plus la participation fédérale est celui de l'enseignement postsecondaire. Je sais, bien entendu, que l'éducation est une responsabilité provinciale, mais cela ne veut pas dire que l'enseignement, surtout postsecondaire et supérieur ne revêt pas un énorme intérêt national.

Vous vous souviendrez qu'il y a quelques années, dans son rapport annuel sur la performance de chacun des pays membres, l'OCDE a inclus certains commentaires concernant l'enseignement postsecondaire au Canada. Selon ce rapport, le Canada était le seul des pays industrialisés et technologiquement avancés où l'enseignement supérieur ne revêtait pas un caractère réellement national, et je crois que nous en souffrons et que nous allons de plus en plus en souffrir. Si je peux me le permettre, monsieur le président, en ma qualité de président de l'Institut pour les recherches sur la politique publique, je consacre une grande partie de mon temps à la réflexion et à la discussion sur les domaines de politique publique d'importance prioritaire nécessitant une attention spéciale, des recherches, l'établissement d'un rapport et la prise d'initiatives nouvelles ou différentes. Il me semble que l'enseignement postsecondaire devrait être une de nos grandes priorités.

Il y a plusieurs raisons à cela. La plus importante, à mon avis, est qu'au cours des prochaines décennies, nous allons devoir faire face à un environnement international commercial et économique extrêmement compétitif. Il va être excessivement difficile au Canada de conserver sa position compétitive devant des pays comme le Japon, la Communauté économique européenne et les nouveaux pays industrialisés tels que la Corée, Singapour, le Brésil et le Mexique, pays qui sont tout à fait capables d'utiliser nos procédés de fabrication avec efficacité et à des coûts beaucoup moins élevés. Si nous ne parvenons pas à développer avec succès une industrie de pointe compétitive, je ne vois pas comment nous pourrions maintenir le secteur industriel, le taux d'emploi et la balance commerciale nécessaire à ce pays. A mon avis, nous n'y arriverons que si nous mobilisons efficacement toutes nos ressources, et la ressource

[Text]

think, unless we mobilize all our resources effectively, and the resource we have mobilized least effectively, in my judgment, is high-level technological training.

If I could cite one example, simply one, to register the point I am trying to make, I am Chancellor of Carleton University here in Ottawa. As members of the committee may know, Ottawa has become the centre of high technology industry in Canada in the field of communications, computers, microelectronics and all the related things. Carleton University decided that in response to this developing interest and need it should establish a school of computer science. With the constraints there are, financial constraints on universities, it could only establish the school at a level that would permit 65 entering-year students for a four-year course in computer science. 1981-82 is going to be the second year for this.

• 0955

Carleton University has received more than 1,000 applications for first-year enrolment in this school. It can only enrol 65. Even if it had the finances to enrol more than 65 students it could not find the staff to teach many more than 65 because there had been no anticipation of this requirement and no preparation for it. This same situation applies at other universities in Canada. Now I am not saying that if there had been a national participation, a federal participation, in the development of high-level education all these requirements would have been foreseen. But there is no chance of foreseeing them if there is no federal role and federal participation in this kind of thing.

At the time that the Established Programs Financing Act was proposed back in 1976 it was recognized that all conditions were being removed, and then the Prime Minister, Mr. Trudeau, put the proposal forward in the federal-provincial conference in June, 1976, if my memory is right. He made it clear that because conditions were being withdrawn it was going to be important to have a forum for consultation and discussion between the federal and provincial governments as to what should be done in post-secondary education. That forum has never been established. It does not exist today. The result is that the conditions have been removed and the forum in which it was hoped a federal role could be played in order to ensure that national interests were protected does not exist.

To sum up, Mr. Chairman, it seems to me that at the present time in the present state of our national development, post-secondary education is the area that most requires an effective federal presence. I think it is also an area in which there will not be, at the provincial level, effective political pressure for the kind of thing that is required because what is involved is consideration of national requirements and a national strategy.

So the sort of thing that has seemed to me to be a possibility—and I do not know whether it is the sort of thing I should comment on or not—is to divide off the health items of EPF, hospital insurance and medicare, treat those one way, whatever way seems desirable, and develop a new regime for post-secondary education, a regime in which there would be a clear identification, which there has never really been, of what the national interests are in post-secondary education. Then

[Translation]

que nous avons mobilisée avec le moins d'efficacité, selon moi, c'est celle de la formation technologique.

Avec votre permission, je ne vous citerai qu'un exemple pour illustrer ma démonstration. Je suis recteur honoraire de l'université Carleton ici à Ottawa. Comme vous le savez, Ottawa est devenu le centre de la technologie de pointe au Canada dans le domaine des communications, des ordinateurs, de la micro-électronique et des composantes. L'université Carleton a décidé, pour répondre à cet intérêt et à ce besoin croissant; d'ouvrir une école d'informatique. Étant donné les restrictions financières des universités, cette école ne peut accueillir que 65 étudiants de première année pour un cours de quatre ans en informatique; 1981-1982 sera la deuxième année pour ce cours.

L'université Carleton a reçu plus de 1,000 demandes d'inscription. Cette école ne peut recevoir que 65 étudiants. Même si financièrement elle pouvait recevoir plus de 65 étudiants, elle ne pourrait trouver le personnel enseignant pour un nombre supérieur, car personne n'avait prévu ce besoin. La même situation se répète dans d'autres universités canadiennes. Je ne dis pas que s'il y avait une participation nationale, une participation fédérale à l'enseignement supérieure, tous ces besoins auraient été prévus. Cependant, il est impossible de les prévoir sans participation ou rôle fédéral dans ce domaine.

Lorsque la Loi sur le financement des programmes établis a été proposée en 1976, toute conditionnalité ayant été supprimée, le premier ministre, M. Trudeau, l'a soumise lors de la conférence fédérale-provinciale de juin 1976, si ma mémoire est exacte. Toute conditionnalité ayant été supprimée, il a clairement indiqué l'importance d'une tribune de consultations et de discussions entre le fédéral et les provinces quant à l'avenir de l'enseignement postsecondaire. Cette tribune n'a jamais été établie. Elle n'existe pas aujourd'hui. Résultat, la conditionnalité a été supprimée et la tribune où il était espéré que le fédéral pourrait jouer un rôle afin de garantir une protection des intérêts nationaux n'existe pas.

En résumé, monsieur le président, il me semble qu'à l'étape actuelle de notre développement national, l'enseignement postsecondaire est le domaine qui nécessite le plus une véritable présence fédérale. Je pense également que c'est un domaine où les pressions politiques sur le plan provincial ne seront jamais suffisantes, car il s'agit avant tout de besoins nationaux et d'une stratégie nationale.

Il m'a donc semblé qu'une solution possible—et je ne sais si je devrais me permettre de le dire—serait de mettre d'un côté les programmes d'assurance-hospitalisation et de soins médicaux et d'en régler au mieux les problèmes dans le cadre du financement des programmes établis, et de mettre au point un nouveau régime pour l'enseignement postsecondaire, régime où serait clairement identifiés, ce qui n'a jamais vraiment été fait jusqu'à présent, les intérêts nationaux. Ce régime serait alors

[Texte]

would come the development of either conditions or a forum or both, but certainly some effective role for a national voice to be heard in post-secondary education. Finally, I would think there should be no reduction in the expenditures of post-secondary education, but rather an increase in expenditures in that area. Mr. Chairman, those are the comments I thought I might put to you.

The Chairman: So I guess one could say that you are interpreting very liberally, very flexibly, our mandate.

Mr. Robertson: I would not venture to interpret your mandate at all, Mr. Chairman.

The Chairman: You started off by indicating a certain interpretation of our mandate, so I guess one could say that at least you are interpreting it very flexibly. Mr. Blenkarn.

Mr. Blenkarn: Could I speak to you about equalization for a moment? What would happen if we equalized to Ontario? In other words, Ontario is now technically, under the present system, a have-not province.

Mr. Robertson: It would cost you an awful lot of money.

Mr. Blenkarn: What if we equalized to Ontario . . . ?

Mr. Robertson: Do you mean include Ontario?

Mr. Blenkarn: No, using Ontario as the new base; whatever Ontario comes to. Everybody below Ontario gets equalized up to Ontario; there is no equalization for the surplus above Ontario.

• 1000

Mr. Robertson: As I said at the outset, Mr. Blenkarn, I am not an expert on the financial or arithmetic consequences or aspects of the equalization, so I would not for a moment be able to comment on what would happen in cost terms.

There have been different bases, as I am sure the committee is aware, for different standards for the equalization. If my memory is right, at one stage it was the national average; at another stage it was the two highest that were taken as the standard. Ontario, I suppose, now would be about number four and maybe it is number five, I am not quite sure. I really do not know. This would presumably reduce the present level and to that extent it would involve some loss for the provinces at the lower end. It would seem to me, I must say, just off the top of the head, not an unfair or unreasonable way in which to approach the matter.

Mr. Blenkarn: The effect, of course, is that the poor would pay.

Mr. Robertson: Exactly.

Mr. Blenkarn: Off the top of my head I would say somewhere approaching \$500 million.

Mr. Robertson: Yes, the lower end would suffer, that is right.

Mr. Blenkarn: On the other hand, if we carry on with the present equalization system, Ontario becomes entitled to equalization and the cost to the treasury would be about \$1.3 billion a year.

[Traduction]

accompagné soit de conditions, soit d'une tribune, soit des deux, mais, obligatoirement, d'une composante nationale. Je dirais pour finir qu'il ne devrait y avoir de réduction des dépenses dans le domaine postsecondaire mais au contraire une augmentation. Monsieur le président, ce sont les réflexions que j'ai pensé devoir vous communiquer.

Le président: On pourrait dire que vous avez interprété très largement la portée de notre mandat.

M. Robertson: Je ne me permettrais pas d'interpréter votre mandat, monsieur le président.

Le président: Vous avez commencé en nous indiquant une certaine interprétation de notre mandat; je pense donc pouvoir dire que vous l'avez interprété très largement. Monsieur Blenkarn.

M. Blenkarn: Pourrais-je vous parler un instant de la péréquation? Que se passera-t-il si nous prenons pour base de la péréquation l'Ontario? En d'autres termes, techniquement dans le régime actuel, l'Ontario est une province défavorisée.

M. Robertson: Cela vous coûterait énormément d'argent.

M. Blenkarn: Que se passerait-il si nous utilisons l'Ontario . . . ?

M. Robertson: Voulez-vous dire si nous incluons l'Ontario?

M. Blenkarn: Non, si nous prenons l'Ontario comme nouvelle base, quelle que soit cette base. Les péréquations vers le haut s'alignant sur l'Ontario sans péréquation vers le bas pour les provinces au-dessus du niveau de l'Ontario.

M. Robertson: Comme je l'ai dit au début, monsieur Blenkarn, les conséquences arithmétiques ou financières de la péréquation ne sont pas une spécialité, et je ne suis donc pas du tout en mesure de vous dire ce que cela coûterait.

Comme vous le savez très certainement, différentes bases ont servi à différentes normes de péréquation. Si ma mémoire est exacte, à un moment il s'agissait de la moyenne nationale; à un autre on a pris comme normes les deux moyennes les plus élevées. Je suppose que maintenant l'Ontario occupe le quatrième rang ou peut-être le cinquième, je ne suis pas sûr. Je ne le sais vraiment pas. Il est vraisemblable que cela réduirait le niveau actuel et dans cette mesure cela entraînerait des pertes pour les provinces les plus défavorisées. Je dois dire, sans y avoir beaucoup réfléchi, que cela me semblerait un moyen juste et raisonnable d'aborder le problème.

M. Blenkarn: Bien entendu, ce serait les pauvres qui paieraient en conséquence.

M. Robertson: Exactement.

M. Blenkarn: J'avancerais le chiffre de 500 millions de dollars.

M. Robertson: Oui, les plus défavorisés en souffriraient, c'est exact.

M. Blenkarn: D'un autre côté, si nous maintenons le régime actuel de péréquation, l'Ontario y aura droit et le coût pour le Trésor sera d'environ 1.3 milliard de dollars par année.

[Text]

Mr. Robertson: Unless something were done about resource revenues. I suppose if you handled resource revenues in a different way, you could either reduce the proportion of resource revenues, which would avoid getting Ontario in, or something of that kind.

Mr. Blenkarn: Have you any thought about resource revenue? We have created a situation where we have in some people's imagination a key weight in Canada.

Mr. Robertson: Well again, without professing to be an expert, it seems to me that resource revenues have an undue weight. I know they are only 50 per cent in the weight and there is a cap at one third in receipts, but I would think they have an undue weight—undue because they are so volatile and, in a sense, so accidental in their quantities. It seems to me that probably resource revenues should be reduced in the influence they have, but again of course this is going to have a cost consequence at the lower end.

Mr. Blenkarn: Part of the problem we face is in a general average tax system across the country, and the resource rich provinces, if we do not have some sort of equalization on that, will spend resource revenue to provide public services in their provinces and, at the same time, reduce all other forms of taxation, corporate, personal tax and so on, to the point where we have a huge tax disparity or tax disparity system in the country. We seem to be developing that right now. What is your view with respect to the possibility of a tax war?

Mr. Robertson: I would not want to venture a view on this. I am not an expert on taxes or tax wars, Mr. Blenkarn.

Mr. Blenkarn: Would you suggest with respect to higher education that it might be possible to have a federal council of higher education that would disperse the higher education or post-secondary money through that council as a more realistic way of creating a federal influence?

Mr. Robertson: That would certainly be a possibility. I had not thought of that, quite honestly, but I do not see why that would not be a possibility. I suppose there are a variety of ways in which you could have the federal participation that I think is so vital. If you had a council of that kind, it would probably have to be independent of government, in a sense, like our granting councils, in order to achieve the kind of objectivity that one would want. However, if it were independent of the government, I would think you would still need something in which the federal government was directly involved, so that you would have the federal government voice. That might have to be separate from the council; it might have to be purely a forum for discussion with the provinces. In other words, if you have a council to handle the spending, which is clearly independent, I do not think that takes care of an effective federal role on the actual needs from the point of view of national policy in technological, scientific training, research, other things of that kind.

[Translation]

Mr. Robertson: A moins que l'on ne fasse quelque chose au sujet des revenus tirés des ressources. Je suppose que si on traitait les revenus tirés des ressources d'une manière différente, on pourrait soit réduire la proportion de ces revenus, ce qui éviterait ces versements à l'Ontario, soit quelque chose d'autre du même genre.

Mr. Blenkarn: Avez-vous des idées au sujet des revenus tirés des ressources? Nous avons créé une telle situation que certains s'imaginent au Canada que ces revenus jouent un rôle primordial.

Mr. Robertson: Une fois de plus, n'étant pas expert en la matière, il me semble qu'on prête trop de poids aux revenus tirés des ressources. Je sais qu'ils ne représentent que 50 p. 100 et qu'il y a un plafond d'un tiers sur les recettes, mais je pense qu'on leur prête trop de poids—trop, parce qu'ils sont volatiles et, dans une certaine mesure, si imprévisibles. Il me semble que ces revenus devraient avoir beaucoup moins de poids qu'à l'heure actuelle, mais bien entendu, ce sont les moins favorisés qui en souffriront.

Mr. Blenkarn: En partie, notre problème est dû à un régime fiscal fondé sur une moyenne générale, et les provinces riches en ressources, si nous n'imposons pas une certaine péréquation, consacreront les revenus tirés de ces ressources aux services publics dans leur province tout en réduisant les autres formes de taxation, qu'il s'agisse de l'impôt sur les sociétés ou sur les particuliers, au point où nous nous retrouvons avec une énorme disparité fiscale ou un régime de disparités fiscales dans ce pays. C'est ce que nous semblons faire à l'heure actuelle. Que pensez-vous de l'éventualité d'une guerre fiscale?

Mr. Robertson: Je préférerais ne pas répondre. La fiscalité ou les guerres fiscales ne sont pas ma spécialité, monsieur Blenkarn.

Mr. Blenkarn: En matière d'enseignement supérieur, la solution, selon vous, serait-elle un conseil fédéral de l'enseignement supérieur qui répartirait les fonds de cette éducation postsecondaire ou tout en tenant compte d'une manière plus réaliste des objectifs du fédéral?

Mr. Robertson: Ce pourrait certainement être une solution. Pour être franc, je n'y avais pas pensé, mais je ne vois pas pourquoi cela ne serait pas possible. Je suppose que cette participation fédérale, vitale à mon avis, pourrait revêtir plusieurs formes. Si vous aviez un conseil de ce genre, il faudrait qu'il soit indépendant, un peu comme nos conseils de subventions, afin de maintenir cette objectivité que nous voulons tous. Néanmoins, si nous étions indépendants du gouvernement, il nous faudrait quand même trouver une façon de faire participer le fédéral directement, car la voix de ce dernier est indispensable. Ce pourrait être un véhicule indépendant du conseil, mais ce pourrait tout aussi bien être une tribune qui permettrait la discussion avec les provinces. En d'autres termes, s'il y avait un conseil pour les dépenses, et qu'il fût tout à fait indépendant, le gouvernement fédéral ne pourrait pas jouer un rôle actif et se prononcer sur les véritables besoins, donc élaborer une politique nationale appropriée en ce qui concerne la recherche et la formation scientifique et technique.

[Texte]

• 1005

Mr. Blenkarn: You have dealt a lot with the problems we have concerning education and the government of the Province of Quebec. What kind of effect do you think your type of federal direct spending proposals would have with respect to Quebec?

Mr. Robertson: We would get a very adverse reaction.

Mr. Blenkarn: Would the confrontation be such as to perhaps cause the country more dislocation than the money was worth?

Mr. Robertson: I doubt it. I doubt it. I think what the federal government has to do is to choose the areas for confrontation. There are going to be certain areas of confrontation. I think the position that education is provincial and the federal government has no position in it at all, has been absurd for twenty years. We have tried to avoid confrontation in that area. It was hoped in EPF that we would have a system that would avoid confrontation while still producing effectiveness. I do not think it has worked that way, and I think the federal government has to recognize, at some early point—and I would say now—that there is a degree of federal interest and national interest here that does require a federal role, and that it become part of the negotiation of a new arrangement.

Mr. Blenkarn: The EPF arrangements are all messed up with a tax point deal.

Mr. Robertson: That is right.

Mr. Blenkarn: The tax point deal, going back to previous arrangements with the Province of Quebec, left Quebec with a far greater control over the taxation end of it than any other province. The result is that on education, the national transfer to Quebec for education is \$376.8 million—less than half of what Ontario gets, or about half of what Ontario gets in cash.

Mr. Robertson: I cash terms.

Mr. Blenkarn: Yes. How do we take the tax points back? How do we re-organize that part of it if we want to have a real federal influence, vis-à-vis the Province of Quebec?

Mr. Robertson: Well I recognize the problems, Mr. Blenkarn, that there are in taking tax points back. This is certainly difficult. All I am really saying is that I think the national interest in this area is such that the federal government has to think seriously about various means, and be prepared to have a really tough negotiation with the provinces, because if we do not get something effective in this area, I do not see our being successful competitively in the future—developing our successful, viable technology that will keep us in the race in the future. We are, at the present time, watching what may happen in regard to CANDU. We have seen what happened to our highly developed aircraft industry. We feel very pleased at the present time because of technological development in computers and that kind of thing. We may not succeed in that area. We have not succeeded in the other high technology

[Traduction]

M. Blenkarn: Vous avez abordé beaucoup des problèmes auxquels nous faisons face quand il s'agit d'éducation et de la province de Québec. Quel effet aurait les propositions que vous faites concernant les dépenses directes du fédéral au Québec?

M. Robertson: Je pense qu'elles seraient très mal accueillies.

M. Blenkarn: Pensez-vous que le conflit qui s'ensuivrait vaut la peine de risquer l'éclatement du pays pour une si petite somme?

M. Robertson: J'en doute. J'en doute. Je pense que le gouvernement fédéral doit bien choisir les questions sur lesquelles il est prêt à se bagarrer. Il y aura sûrement des conflits. Je pense que de prétendre que l'éducation est de ressort strictement provincial et que le gouvernement fédéral n'a pas son mot à dire, est tout à fait absurde, et c'est pourtant ce que l'on entend depuis 20 ans. Nous avons essayé d'éviter le conflit à cet égard. On espérait que le financement des programmes établis permettrait d'éviter le conflit tout en étant efficaces. Je ne pense pas qu'on ait réussi et je pense que le gouvernement fédéral doit reconnaître, très tôt, immédiatement, que le fédéral a des intérêts, autrement dit qu'il y a des intérêts nationaux dans ce domaine, qu'il y a donc un rôle qu'il doit jouer et que cela doit être au centre des négociations concernant de nouveaux accords.

M. Blenkarn: Les accords en vertu du financement des programmes établis doivent encore tenir compte de tout le système des points fiscaux?

M. Robertson: C'est exact.

M. Blenkarn: Les points fiscaux, si on revient aux accords préalables avec la province de Québec, ont donné au Québec un contrôle beaucoup plus vaste sur la position que d'autres provinces. Par conséquent, en matière d'éducation, les paiements de transfert au Québec au titre de l'éducation s'élèvent à 376.8 millions de dollars, moins de la moitié de ce que reçoit l'Ontario ou à peu près la moitié.

M. Robertson: Oui, en espèces.

M. Blenkarn: En effet. Comment récupérer ces points fiscaux? Comment réorganiser le régime pour que le fédéral recouvre son influence au Québec?

M. Robertson: Je conviens avec vous, monsieur Blenkarn, qu'il y a des problèmes quand il s'agit de récupérer des points fiscaux. C'est certainement très difficile. L'intérêt national à cet égard est tel que le gouvernement fédéral doit étudier sérieusement les moyens dont il dispose et être prêt à mener fermement des négociations avec les provinces, car si nous n'obtenons rien de concret à cet égard, je ne sais pas comment nous pourrions obtenir quoi que ce soit à l'avenir. Comment alors développer une technologie viable qui nous permettra d'être dans la course à l'avenir. Pour l'instant, nous sommes spectateurs en ce qui a trait au CANDU. Nous avons vu ce qui s'est passé dans notre industrie aéronautique qui est très développée. Nous sommes très contents pour l'instant parce que nous avons obtenu des succès technologiques probants en informatique. Il se peut cependant que nous ne soyons pas

[Text]

areas. We have to do things more effectively than we have. So I think the need is great. That is all I am saying.

The Chairman: Mr. Weatherhead. You have more time today, Mr. Weatherhead.

Mr. Weatherhead: I will not take too much time, Mr. Chairman. I was going to follow up a bit on what Mr. Blenkarn just said towards the end, thereabout: With Mr. Robertson's long experience of federal-provincial relations and our most recent trip to Quebec City, really in the historical perspective and the present political situation perspective, what sort of objectives would he think we really could write in, or what sort of national goals could we write into some sort of a program for post-secondary education that would have some chance of success vis-à-vis Quebec?

• 1010

Mr. Robertson: I have not tried to work that out, Mr. Weatherhead. One of the problems, if I may say so, in Canada is that the federal government has been so totally out of education ever since 1867 that nobody at the national level has really put his mind to trying to formulate what are the national interests, and what are the national concerns. The first thing I think would be required is a clear formulation of what we think those are. I am confident that they exist and that they are important, but they have not been put down clearly, and that should be requirement number one. I would not try to do it. I have referred to these technological things that have struck me, but these are not result of a systematic examination. They are a result simply of my own observation of what seems to be happening and of what appears to me to be inadequacies. But stage number one, is to work them out.

Mr. Weatherhead: The Secretary of State was before us yesterday afternoon, and he suggested as a starting point some 12 national objectives for post-secondary education. We were also informed that there were at least 18 federal programs in the general educational field at the present time. We have heard higher figures than that before. So there is some work starting to be done in this area now. Am I right in saying though, that you think there should be some objectives written out someplace that are negotiated with the provinces, or put in the federal statute?

Mr. Robertson: Certainly reduced to writing, on the basis of good systematic analysis—I have not seen until this moment the list that I gather the Secretary of State submitted yesterday. I think, definitely, there should be that kind of an analysis, that kind of a list established. I would not think it appears as a subject for a statute, but I do not know. I have not given consideration to that point.

Mr. Weatherhead: Going to the health end of EPF. You acknowledge the federal influence and pressure back in the 1960s in getting the provinces into medicare sooner than they would have wanted to get in, in most cases, but I guess vis-à-vis post-secondary education, you are content to see some

[Translation]

aussi chanceux dans d'autres domaines. Nous n'avons pas aussi bien réussi dans d'autres domaines et il nous faut rationaliser les efforts. Je pense qu'il nous faut faire quelque chose.

Le président: Monsieur Weatherhead.

M. Weatherhead: Je serai bref, monsieur le président. Je voulais revenir à ce qu'a dit M. Blenkarn il y a un instant: M. Robertson connaît bien les relations fédérales provinciales et, lors de notre récent voyage à Québec, je me suis demandé, dans la perspective historique et dans celle de la conjoncture politique actuelle, quels étaient les objectifs qu'il conviendrait de fixer, quels étaient les objectifs nationaux qu'il faudrait inclure dans un programme concernant l'enseignement postsecondaire et qui pourraient être bien accueillis au Québec?

M. Robertson: Monsieur Weatherhead, à vrai dire, je n'y ai pas réfléchi. Un des problèmes qui se posent au Canada est le fait que le gouvernement fédéral n'a pas vraiment été mêlé à l'éducation depuis 1867 et que personne à l'échelon national n'a vraiment réfléchi à la formulation des intérêts nationaux. Personne n'a songé à ce que pourraient être nos préoccupations nationales dans le domaine. Je pense qu'il faudrait d'abord formuler très précisément quelles sont nos préoccupations nationales et je suis sûr qu'il y en a et qu'elles sont importantes, mais je n'ai pas encore arrêté quoi que ce soit de précis, je n'ai pas encore songé à une gamme de priorités. Je ne me risquerais pas à le faire. J'ai parlé de l'aspect technologique qui en est un qui me frappe, mais ce n'est pas une étude systématique de la question. Je l'ai fait parce que j'ai observé certaines choses qui semblent se produire et j'ai pu constater certaines lacunes. La première étape serait cependant d'établir ces objectifs.

M. Weatherhead: Le secrétaire d'État est venu témoigner ici hier après-midi et il a proposé 12 objectifs nationaux au départ pour l'enseignement postsecondaire. On nous dit également qu'il existe au moins 18 programmes fédéraux dans le domaine de l'éducation pour l'instant. On a déjà entendu citer un chiffre plus élevé. Il faudrait réorganiser les choses dans ce domaine immédiatement. Voulez-vous dire qu'il faudrait coucher sur le papier des objectifs qui pourraient être négociés avec les provinces ou inscrits dans une loi fédérale?

M. Robertson: Après une analyse systématique on pourrait les formuler par écrit. Je n'ai rien vu à cet égard pour l'instant, car je n'ai pas eu l'occasion de consulter la liste que vous a donnée le secrétaire d'État hier. Il est certain qu'il faudrait procéder à une analyse et dresser une telle liste. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'adopter une loi, mais je n'en suis pas sûr. Je n'y ai jamais songé.

M. Weatherhead: Je voudrais passer à la question de la santé dans le cadre du financement des programmes établis. Vous savez bien que le fédéral a eu une certaine influence dans les années 60 pour forcer les provinces à adopter un régime d'assurance médicale plus tôt qu'elles ne l'auraient voulu, dans

[Texte]

cuts in medicare rather than post-secondary education, if there have to be cuts at all.

Mr. Robertson: I guess what I was saying, Mr. Weatherhead, is that that seems to me a place that a cut might have least adverse consequences because there will be political pressure on the provinces that will take care of the need of hospitalization—hospitals. Medicare seems to me to be sort of in the middle. Post-secondary education is the one at this time of our national life that requires the most attention.

Mr. Weatherhead: You did not refer to the Canada Assistance Plan at all, I do not think, in your comments.

Mr. Robertson: No, I did not.

Mr. Weatherhead: Do you have any thoughts on that at all?

Mr. Robertson: No. At the time EPF was established, it was felt that the Canada Assistance Plan was not eligible for inclusion in EPF because it was so hard to reduce to a standard situation, and it was therefore left. I think it is a 50-50 arrangement, if my memory is right. No, I have no thoughts about that. I do not know if it should remain that way or whether there are some means of reducing the federal participation or not, Mr. Weatherhead.

Mr. Weatherhead: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Blaikie.

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, through you to Mr. Robertson, on the idea of separating the post-secondary education and the health side of EPF, accepting that for the moment, and then asking ourselves the question, all right, do you then just sort of block fund medicare and hospitalization together? How would you indicate to the provinces, for instance, that the reduction was coming in hospitalization if you simply continued to give them a block fund for health care?

• 1015

Mr. Robertson: I suppose what you could do would be to have, as there are now, certain standards and principles with respect to medicare, and those provide the basis for the Minister of National Health and Welfare, or the government, to intervene if the standards are being departed from, and simply leave the health end without standards, without a basis for intervention and assume that, as I said, popular pressures at the provincial level will be enough there. In other words, keep a pressure base for the medicare, but let it go to the other.

Mr. Blaikie: I am not sure that I accept the theory that hospitalization will be the one area that the provinces are not able to touch because it strikes me that medicare, which is a payment through medicare of whatever fees people might otherwise have to pay at their doctor's office, that is the sort of thing that you either pay or you do not pay. There is really no way of reducing that expenditure except with the very unpopular instrument, for instance, of user fees or something like that. Even in spite of the fact that it was federally induced, it seems

[Traduction]

la plupart des cas, et je suppose que vous préférez qu'il y ait des restrictions du côté de l'assurance-maladie plutôt que dans le domaine de l'éducation postsecondaire, si cela s'avère nécessaire.

M. Robertson: Monsieur Weatherhead, je pense que là où les restrictions seraient les moins néfastes ce serait dans le domaine de l'hospitalisation, car il y aura toujours les pressions politiques voulues pour que les provinces se chargent de combler ce qui manquera. A mon avis, l'assurance-maladie se situe entre l'enseignement postsecondaire et l'assurance hospitalisation, car c'est précisément l'enseignement postsecondaire qui pour l'instant doit capter tous nos efforts à l'échelon national.

M. Weatherhead: Vous n'avez pas parlé du Régime d'assistance publique du Canada dans vos remarques, n'est-ce pas

M. Robertson: En effet.

M. Weatherhead: Avez-vous des opinions à ce propos?

M. Robertson: Non. Au moment de l'établissement du financement des programmes établis, on a cru que le Régime d'assistance publique du Canada n'était pas admissible, car il était difficile de réduire les choses à certaines normes, et c'est pourquoi on l'en a exclu. Si je me souviens bien, il s'agit d'un accord de partage égal des coûts. Je n'ai pas d'opinion à ce sujet et je ne sais pas si le RAPC devrait faire l'objet de restrictions de la part du gouvernement fédéral.

M. Weatherhead: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Blaikie.

M. Blaikie: Pouvez-vous me dire ce que vous pensez de l'idée de dissocier l'enseignement postsecondaire et les services de santé dans le cadre du financement des programmes établis pour ensuite envisager un financement global pour l'assurance-maladie et l'assurance hospitalisation? Comment faire comprendre aux provinces par exemple que les restrictions devraient porter sur l'hospitalisation si on continue de leur fournir un financement global pour les soins de santé?

M. Robertson: Je pense que, comme actuellement, on pourrait établir certains principes et certaines normes à ce qui a trait à l'assurance-maladie et que cela pourrait donner au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social ou au gouvernement la possibilité d'intervenir si les normes n'étaient pas respectées. On pourrait aussi ne pas fixer de normes dans le domaine de la santé, sans qu'il y ait possibilité d'intervenir et présumer, comme je l'ai dit, que la pression de la population à l'échelon gouvernemental provincial suffirait. En d'autres termes, on pourrait dans le cas de l'assurance-maladie garder les pressions nécessaires en changeant toutefois la source.

M. Blaikie: Je ne suis pas sûr de pouvoir accepter la théorie selon laquelle l'hospitalisation est un domaine où les provinces ne peuvent pas intervenir, car ce qui me frappe c'est qu'en l'absence d'un régime d'assurance-maladie, les patients devraient verser des honoraires à leur médecin ce qu'ils peuvent très bien refuser de faire. Il n'y a donc pas moyen de réduire les dépenses sauf en ayant recours à un instrument fort impopulaire, par exemple, les paiements à l'acte. Même si c'est le fédéral qui a incité les provinces à adopter le régime

[Text]

to me to be more of a political problem or more politically protected than hospitalization for these reasons: One, the people who are in the hospitals are much fewer in number than the people who go to doctors. Second, there are many ways to cut expenditures in hospitals; and I would suggest, in the evidence that has been presented to us, that this is the case.

There are many ways to cut expenditures in hospitals from reducing the number of nurses, to not doing laundry on the weekends, to closing in the summer time. There are all kinds of ways that governments have of reducing expenditures when it comes to hospitalization and that is what worries me about your proposals, that the opposite might actually be the case; that hospitalization, in terms of the quality of hospital care, might actually be more vulnerable than medicare if left to the discretion of a restraint-minded province, for instance.

Mr. Robertson: You may be right in that; I do not have any basis to dispute your points, certainly. But I guess what I would ask myself is, is that an area where the federal government really feels that there has to be a national policeman? If so, why? I do not see it. It seems to me that the levels of hospitalization and hospital care are now high in the country, and I find it hard to envisage myself a genuine national interest in intervening in this area. The only reason I would think there was a national interest in the medicare area at this stage is because, as I said, medicare was very much the creature of the federal government.

Mr. Blaikie: I would agree with you that medicare is less established in the sense of Established Programs Financing. It is less established in the minds of people, or at least in the minds of certain groups of people, less established with certain governments—governments which have continuity with the governments that did not want it in the first place, or entered it reluctantly. So, in that sense, I agree with you about medicare versus hospitalization. I do not think there can be a national rule as to how many nurses there ought to be on every ward and when you ought to do your laundry. But, if a proposal such as yours were to be considered, I do not think I would want it to be considered in the full knowledge that there are these ways in which hospitalization might be indeed more vulnerable than medicare . . .

• 1020

Mr. Robertson: That is quite possible.

Mr. Blaikie: . . . because of the variety of things that the money is spent on in hospital care, as opposed to medicare.

I was going to ask you about the Canada Assistance Plan, but Mr. Weatherhead already did.

You say that the intention at the beginning of EPF was that there would be a forum for consultation about post secondary education.

[Translation]

d'assurance-maladie, il me semble que le régime est mieux protégé que l'hospitalisation du point de vue politique pour les raisons suivantes: tout d'abord, les gens qui doivent aller à l'hôpital sont beaucoup moins nombreux que ceux qui doivent consulter un médecin. Deuxièmement, il y a plusieurs façons de réduire les dépenses dans les hôpitaux et, d'après les témoignages que nous avons entendus, c'est juste.

On peut en effet dans les hôpitaux réduire le nombre des infirmières, ne pas faire la lessive pendant les fins de semaine et même fermer les hôpitaux l'été. Il y a toutes sortes de façons qui permettraient au gouvernement de réduire les dépenses du côté de l'hospitalisation et c'est cela qui me préoccupe dans vos propositions. En effet, l'hospitalisation, plus que les soins médicaux, est vulnérable et la qualité des services pourrait diminuer si on donnait la main haute aux provinces à cet égard.

M. Robertson: Vous avez peut-être raison. Je n'aurai certainement pas d'argument pour réfuter votre démonstration. On peut se demander cependant si ce n'est pas un domaine où le gouvernement fédéral estime qu'il lui faut jouer le rôle d'un véritable chien de garde. Le cas échéant, pourquoi? Je ne connais pas la réponse. Je pense que les soins hospitaliers sont d'un très bon calibre au pays actuellement et il m'est difficile de songer à intervenir dans ce secteur au nom de l'intérêt national. La raison pour laquelle je pense qu'il y a un intérêt national pour ce qui est des soins médicaux est que, comme je l'ai dit, l'assurance-maladie est une création du gouvernement fédéral.

M. Blaikie: Je conviens avec vous que c'est un programme moins établi que les autres programmes qui jouissent du financement des programmes établis. Il est moins bien établi dans l'esprit des gens ou du moins dans l'esprit de certaines couches de la population. Il est moins bien établi dans l'esprit de certains gouvernements, les gouvernements qui sont les successeurs de ceux qui s'opposaient au régime au départ ou qui y ont adhéré à contre-cœur. A cet égard, j'accepte votre argument qui oppose l'assurance-maladie à l'hospitalisation. Je ne pense pas que l'on puisse établir une norme nationale qui fixerait le nombre d'infirmières qu'il faut affecter à chaque service hospitalier ou encore qui déterminerait quand on doit faire la lessive. Si une proposition telle que celle que vous avez faite devait être étudiée sérieusement, je ne pense pas que j'accepterais de la considérer sachant qu'il y aurait moyen de rendre l'hospitalisation plus vulnérable que les soins médicaux . . .

M. Robertson: Mais c'est fort possible.

M. Blaikie: . . . car il y a dans les soins hospitaliers toute une gamme de postes de dépenses, ce qui n'est pas vrai des soins médicaux.

Je voulais vous poser des questions sur le Régime d'assistance publique du Canada, mais M. Weatherhead l'a déjà fait.

Vous avez dit que, quand on a instauré le financement des programmes établis, on avait l'intention de prévoir une tribune pour consulter les provinces au sujet de l'engagement postsecondaire.

[Texte]

Mr. Robertson: That is correct.

Mr. Blaikie: In your judgment, what has been the main obstacle to that objective being realized?

Mr. Robertson: It has been mainly provincial resistance, but not resistance at the same level by all provinces. I am speaking from memory, but I think I am correct that the EPF proposal was brought in at a federal-provincial conference in June, 1976, and the Prime Minister did make this point about a forum. When he made the argument for a forum, the reaction at the conference, if my memory is right, was that it was a bit negative, but not totally negative. It was said that that there already was a Council of Ministers of Education of the provinces, and the federal government could be invited to be represented at that Council of Ministers of Education of the provinces. It was left that this would be a matter for further exploration, and I think the federal government was invited to send a representative to at least one meeting of the Ministers of Education of the provinces. But shortly after the election of the Parti Québécois in 1976, the Quebec government of that day took a very strong position against federal involvement, in policy terms, and whatever progress there was developing, dwindled and slipped away. So no forum has developed.

Mr. Blaikie: In your last long experience with federal-provincial relations, and I am just sort of a new kid on the block here, but I get the impression just from learning what I have learned through these hearings and through talking with other people, that a lot of our federal-provincial programs have been shaped by what has been politically possible in Quebec.

Mr. Robertson: There is no question at all that that is correct.

Mr. Blaikie: I wonder what you think about it and what ought to be done about it, because it seems to me that EPF was a way of creating a relationship with all the other provinces similar to what Quebec in part had and wanted to develop further, and now we find that our policies on post-secondary education, or our lack of policy on post-secondary education and national policy, is again a creature of that political fact. What would be the possibility, for instance, of having co-ordination of post-secondary education in nine of the ten provinces, and if Quebec wanted to take what I would think would be a rather audacious step and say, our universities are not related to anything other than provincial goals, it would be their privilege to do so, I guess.

Mr. Robertson: On your initial point. There is no question but that a lot of our policies, as they have developed, have been tailored and adjusted to meet sensitivities in Quebec. Now, not exclusively in Quebec by any means, but the initial step in this regard, I suppose, was the establishment of opting out from the shared cost programs in 1964—I think it was in 1964 they started, Mr. Lesage was in power in Quebec. The position of Quebec was very strong against the kinds of conditions that went with shared cost programs, so opting out was established. It was established on a general basis for all provinces, but only Quebec availed itself of opting out. Other provinces really quite quickly took the Quebec lead in resisting the kinds of shared cost conditions and other things of that kind, so other

[Traduction]

M. Robertson: C'est exact.

M. Blaikie: A votre avis, qu'est-ce qui a empêché que cela ne se réalise?

M. Robertson: On peut attribuer cela à la résistance des provinces qui ne s'est pas manifestée de la même façon dans toutes les provinces. Si je me souviens bien, quand la proposition concernant le financement des programmes établis a été faite à la conférence fédérale-provinciale de juin 1976, le premier ministre a proposé ce genre de tribune. Quand il l'a fait, la réaction, si je me souviens bien, a été un peu négative, mais pas totalement. On a fait valoir qu'il existait déjà un conseil des ministres de l'Éducation des provinces et que le gouvernement fédéral était tout à fait bienvenu d'y déléguer un représentant. Les choses en sont restées là et il n'y a pas eu d'autres progrès. Je pense que le gouvernement fédéral a été invité à envoyer un représentant à au moins une des réunions du Conseil. Peu après l'arrivée du Parti québécois au pouvoir, en 1976, le gouvernement québécois s'est fermement opposé à la participation fédérale, au niveau des politiques, et tout progrès a été stoppé. C'est pour cela qu'il n'existe pas de tribune.

M. Blaikie: Vous avez une longue expérience des relations fédérales-provinciales, contrairement à moi, mais j'ai l'impression que j'ai entendu dire au cours de nos délibérations et en parlant avec d'autres gens, que beaucoup de programmes fédéraux-provinciaux ont été conçus en tenant compte de ce qui était possible du point de vue politique au Québec.

M. Robertson: C'est indéniable.

M. Blaikie: Qu'en pensez-vous? Que devrions-nous faire, car il me semble que le financement des programmes établis constituait le moyen de créer un rapport avec toutes les autres provinces semblable à celui qui existe avec le Québec et que là-bas on voulait développer. On constate actuellement que nos politiques portant sur l'enseignement postsecondaire, ou l'absence de ces politiques et d'une politique nationale, sont le résultat de cette situation politique. Serait-il possible, par exemple, d'établir une coordination de l'enseignement postsecondaire dans neuf des dix provinces, et si le Québec voulait oser aller jusque là, il pourrait peut-être faire en sorte que ces universités se désistent et ne se réclament que d'objectifs strictement provinciaux? On pourrait donner cette prérogative qu'Québec, je suppose.

M. Robertson: En effet, il est juste que beaucoup de nos politiques ont été adaptées ou rajustées pour tenir compte de la sensibilité québécoise. Cela dit, cela ne s'applique pas strictement au Québec, loin de là; certaines mesures ont été prises dans ce sens au départ quand on a établi la possibilité de se désister des programmes à frais partagés en 1964. Je pense que ces programmes remontent à 1964 et c'est M. Lesage qui était au pouvoir au Québec. Le Québec a adopté alors une position très ferme quant aux conditions qu'il accepterait concernant ces programmes à frais partagés si bien qu'on a songé à la possibilité de permettre la désolidarisation. Elle a été établie en tant que principe général dont pouvaient se prévaloir toutes les provinces, mais seul le Québec l'a fait. D'autres provinces

[Text]

provinces came in, but Quebec was, I think, at all times, pretty much the leader, if you like, in this provincial rights approach on programs. EPF was the kind of thing that was brought in to meet the kind of generalized resistance by the provinces to conditionality at the federal level.

• 1025

I would certainly hope that if one brought in a separate regime for federal assistance on post-secondary education it would be possible to convince the Government of the Province of Quebec that there is a legitimate national interest and that there is a legitimate role for the federal government that does not get it into the kinds of things that are of greatest sensitivity in the areas of culture, and that sort of thing, in Quebec. In other words, I think it should be a prime object of policy not to have the kind of nine versus one split that you are postulating. But if, in the end, one could only get it on the basis of a participation of the nine, I would say that the national interest, as I see it, is sufficiently important in this area that one would have to contemplate it, but with a great regret.

Mr. Blaikie: Thank you.

The Chairman: Mr. Thacker.

Mr. Thacker: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Robertson, given the difficulties we have federally-provincially in the country, and I suppose it is fair to say that they would be reasonably high at the moment, certainly from a western perspective in view of the NEP and the constitutional proposals, do you believe the federal government should use its power to sort of blast its way into the continuing committee of ministers of education? We do have a pretty strong shot-in-the-gun type of thing, we give a lot of money.

Mr. Robertson: I think I would be inclined to say, yes—but “blast” is a strong word. It seems to me that what ought to be done is to work out a regime that is reasonable and well analysed, in which as convincing a case as possible is made as to why it is that the federal government should be doing this.

I mentioned the fact that education is provincial. Trade and commerce is federal, however, the kind of training and development on which successful trade and commerce will depend in Canada is a provincial responsibility to see that we have that kind of trade and commerce. So it is a legitimate federal responsibility and a legitimate constitutional base for the federal government's saying that it must play an effective role. If one could make the case we would become, I think, and are becoming, more aware in all parts of the country that life is going to be tough at the trade and industrial level, and I would hope that one would get a response. I do not think the provincial governments will take just a knee-jerk negative position if the reason for it is effectively put out. I think the reasons will be persuasive to the people, and if the reasons are persuasive to the people I would expect that the provinces—at least I hope they would—would be prepared to agree.

[Translation]

l'ont fait par la suite quand il s'est agi de s'opposer aux conditions et à d'autres éléments. D'autres provinces se sont donc désolidarisées mais, somme toute, le Québec a toujours été le leader dans la revendication des droits provinciaux au sujet du programme. Le financement des programmes établis a été conçu pour répondre à l'opposition généralisée qui existait de la part des provinces aux conditions qu'imposait le fédéral.

J'espère que si l'on pouvait inaugurer un régime distinct d'aide fédérale pour ce qui est de l'enseignement postsecondaire, on pourrait convaincre le gouvernement de Québec qu'il existe un intérêt national légitime en la matière et que le gouvernement fédéral a un rôle légitime à y jouer sans devoir nécessairement s'immiscer dans tout ce domaine très sensible de la culture au Québec. En d'autres termes, il serait primordial que l'objectif majeur de la politique se garde bien de créer une opposition entre neuf provinces et la dixième, comme vous venez de l'évoquer. Tout compte fait, on pourrait concevoir la participation de neuf provinces, en prétendant que l'intérêt national est assez important en la matière qu'il faille faire cette concession à une province.

M. Blaikie: Merci.

Le président: Monsieur Thacker.

M. Thacker: Merci, monsieur le président.

Monsieur Robertson, étant donné les difficultés qui existent dans les relations fédérales-provinciales au Canada, je pense qu'il est juste de dire que les sentiments sont exacerbés pour l'instant, surtout dans l'Ouest étant donné la politique énergétique nationale et les propositions constitutionnelles actuelles; c'est pourquoi je vous demande si vous pensez que le gouvernement fédéral devrait utiliser son pouvoir pour être représenté au conseil des ministres de l'Éducation? Il s'agirait d'une position de force que le gouvernement fédéral adopterait étant donné les sommes importantes qu'il injecte dans les provinces.

M. Robertson: Je serais tenté d'être d'accord avec vous. Cependant, le mot que vous avez utilisé est un peu fort. On devrait plutôt songer à un régime posé, bien analysé, qui permettrait de présenter des arguments de points démontrant que le gouvernement fédéral a raison de faire ce qu'il fait.

J'ai dit que l'éducation était de compétence provinciale. Le commerce est de compétence fédérale, mais la formation et le perfectionnement qui sont la clé du succès du commerce canadien relèvent du provincial en ce qui a trait à l'enseignement. Le fédéral a donc la responsabilité de veiller à ce qu'il y ait le fondement nécessaire à un commerce florissant. C'est donc une responsabilité fédérale légitime, qui trouve ses racines dans la constitution et le gouvernement fédéral pourrait très bien dire qu'il doit jouer un rôle actif en la matière. On pourrait très bien invoquer l'argument qui serait de mieux en mieux accepté partout au pays que les choses vont se corser du point de vue du commerce et qu'il faut donc trouver une solution. Je ne crois pas que les gouvernements provinciaux adoptent une position négative instinctivement, si on leur en explique la raison. Je crois que les raisons persuaderont le public et si le public est persuadé, je penserais que les provinces... du moins je l'espère... seraient disposées à accepter.

[Texte]

• 1030

Mr. Thacker: Suppose we had the ministers of education sitting here and the ministers of advanced education, they would all say that the committee has worked probably very well, and they would be able to point in their annual reports to where they have achieved this and that and the other thing, such a inter-provincial co-ordination and all this type of thing. I wonder if you would agree with that, generally speaking, and therefore you are really talking about a degree? You would not say that they had failed completely?

Mr. Robertson: Oh, no.

Mr. Thacker: You would feel that they have not stressed the right things, perhaps. Is that right?

Mr. Robertson: I think—incidentally, perhaps I should say that there might be some suspicion that I am making a special plea because I am Chancellor of Carleton University. I am not interested in this because I am Chancellor, I am Chancellor because I am interested. This is something that has been of concern to me for quite some time.

I agree completely that the Council of Ministers of Education has had a number of very good results. But there is no way in which nine or ten ministers of education sitting down together can perceive or understand the national interest, or can perceive or understand the national interest particularly in relation to technological development, trade, industry, the facts of competitive life in the world. It cannot be done, it cannot be expected to be done. They can be expected to understand the considerations with which they are familiar and for which they are responsible at the provincial level—that is where they are, that is what they are elected for. But, as far as I am aware, they have done nothing effective, and cannot be expected to do anything effective, about these national interests.

Mr. Thacker: Given that, then, there is another alternate model we could follow. We have, through the federal Parliament, an extensive agricultural research organization across the country. It can do research in many other areas. How would you react to this proposal: rather than blasting our way into the Council of Ministers of Education, we simply come up with an alternate plan whereby we create our own polytechnic institution for high technology or, indeed, create our own university that would be directed towards national goals?

Mr. Robertson: I would think, Mr. Thacker, the federal government could not constitutionally create its own university. I would think it would be found to be unconstitutional. In Australia, of course, as you know, there is the Australian National University, which was established by the Australian government and which is very much directed toward higher education in the national interest at the highest level in education. But I do not think we could constitutionally do it in Canada.

As to whether one could, as an extension of research, do something, I am sceptical, I suspect that that too would be considered to be unconstitutional. I should say that in all our

[Traduction]

M. Thacker: Supposons que les ministres de l'Éducation et ceux de l'enseignement supérieur soient ici; ils nous diraient probablement que le comité a très bien travaillé et ils pourraient consigner dans leur rapport annuel leurs réalisations à tel ou tel niveau, par exemple la coordination provinciale. Seriez-vous d'accord pour dire que, d'une façon générale, vous parlez en réalité de degré. Vous ne voulez pas dire qu'ils ont complètement failli à la tâche.

M. Robertson: Non.

M. Thacker: Vous estimez qu'ils n'ont peut-être pas mis l'accent sur ce qu'il fallait. Est-ce cela?

M. Robertson: Je crois... je devrais peut-être ajouter qu'on risque de me soupçonner d'avoir un intérêt particulier parce que je suis recteur honoraire de l'université Carleton. Je ne m'intéresse pas à cette question parce que je suis recteur honoraire; c'est parce que la question m'intéresse que je suis recteur honoraire. En effet, la question m'intéresse depuis déjà quelque temps.

Je conviens parfaitement que le Conseil des ministres de l'Éducation a donné quelques très bons résultats. Toutefois, il est absolument impossible que 9 ou 10 ministres de l'Éducation réunis puissent concevoir ou comprendre l'intérêt national, ni percevoir ou comprendre l'intérêt national plus particulièrement en relation avec le développement technologique, le commerce, l'industrie, la concurrence dans le monde. C'est impossible, il ne faut pas s'y attendre. On peut s'attendre par contre à ce qu'ils comprennent les aspects qu'ils connaissent et pour lesquels ils sont responsables, au niveau provincial... C'est à ce niveau qu'il évoluent, c'est pourquoi ils ont été élus. Néanmoins, à ma connaissance, ils n'ont rien fait d'efficace, et on ne saurait s'y attendre, en ce qui concerne l'intérêt national.

M. Thacker: Dans ce cas, il existe un autre modèle que nous pourrions suivre. Le gouvernement fédéral a créé un vaste réseau de recherches agricoles dans tout le pays. Ou peut effectuer de la recherche dans de nombreux domaines. Quelle serait votre réaction face à cette proposition: plutôt que de tenter de percer jusqu'au Conseil des ministres de l'Éducation, nous pourrions tout simplement choisir, c'est-à-dire créer notre propre institut polytechnique pour l'enseignement de la technologie de pointe ou même créer notre propre université axée directement sur les objectifs nationaux?

M. Robertson: A mon avis, monsieur Thacker, le gouvernement fédéral ne pourrait pas, en vertu de la constitution, créer sa propre université. Je crois qu'une telle démarche serait jugée inconstitutionnelle. En Australie, évidemment, comme vous le savez, on trouve l'Université nationale d'Australie établie par le gouvernement australien, laquelle est très axée sur l'enseignement supérieur dans l'intérêt national, à un niveau d'études très élevé. Toutefois, je ne crois pas qu'en vertu de la constitution, on puisse le faire au Canada.

Quant à savoir s'il n'y aurait pas lieu de faire quelque chose dans le cadre de la recherche, j'en doute, car j'ai l'impression que ce serait également jugé inconstitutionnel. Je me dois

[Text]

discussions with the provinces we have always maintained a distinction between research and education. Scientific research and other research is often done in educational institutions, but it is not education, it is pushing back the frontiers of knowledge, it is creating new knowledge, so the federal government has always maintained that it has a legitimate constitutional role in research. But as to whether you can move from that to creating an institute of technology, I am sceptical.

Mr. Thacker: How do you react, then, to the proposal of the federal government's pulling out its financial contributions to the provinces and, instead, making its payments directly to universities in a direct liaison or, alternatively, as a voucher payment to the students of a pretty significant amount so that they, then would shop around and put the money into the university system.

• 1035

Mr. Robertson: I do not think voucher payments for students would fill the need, because what is required, as I see it, is analysis of the national requirement, well in advance of the developing requirement or the obvious existence of the requirement, for the kind of training that will lead to the sorts of courses, sorts of training, which are going to be required 10 years hence. I do not think vouchers to students would do that. It has to be a participation in the decisions about curriculum, decisions about level of financial support for these or those or other kinds of training or courses in universities. I am sceptical again whether the full and effective federal results, national results, in those terms can be achieved through research support. It is really a participation, as I see it, in the decisions that are taken about the kinds of training available; and that is not a matter of research. It is a matter of policy decision.

Mr. Thacker: My last question, Mr. Chairman, gets into the area of oil revenue equalization. There have been some proposals that there should be an interprovincial, separate, second tier, relating only to resource revenues. Other people have suggested that the federal government could be an equal participant with its resource revenue from Canada lands. How do you react generally to just an interprovincial one and to a different model which would have the federal government involved?

Mr. Robertson: Mr. Thacker, we did discuss that kind of thing on more than one occasion with the provinces. This was discussed in the course of the constitutional discussions back in 1978-79 and we discussed it at earlier points. We met with very, very great worry by the recipient provinces.

I guess their worry really was twofold. In the first place, if they were in the position of receiving money directly from the wealthier provinces, they would in a sense be at the mercy of the wealthier provinces, and they were very concerned about being put in that position, because the provincial governments

[Translation]

d'ajouter qu'au cours de tous nos entretiens avec les provinces, nous avons toujours maintenu une distinction entre la recherche et l'enseignement. La recherche scientifique et autre se fait souvent dans des établissements scolaires, mais il ne s'agit pas d'éducation; il s'agit de faire reculer les frontières de la connaissance, de promouvoir de nouvelles connaissances, ce qui a permis au gouvernement fédéral de toujours prétendre qu'il a un rôle constitutionnel légitime à jouer dans la recherche. Quant à savoir si à partir de là il est possible de créer un institut de technologie, j'en doute.

M. Thacker: Quelle est votre réaction, dans ce cas, à la proposition du gouvernement fédéral de mettre fin à ses contributions financières aux provinces et qu'il fasse plutôt des versements directement aux universités, en liaison directe ou sous forme de bourses assez considérables aux étudiants de façon à ce que ces derniers puissent faire leur choix et injecter l'argent dans le système universitaire.

M. Robertson: Je ne crois pas que des bourses aux étudiants répondraient aux besoins puisque, à mon avis, il faut faire l'analyse des besoins du pays, bien avant que ces besoins ne se fassent sentir et bien avant que ces besoins n'existent en matière de formation qui nous permettra de prévoir toutes sortes de cours, toutes sortes de formations, dont nous aurons besoin dans dix ans. Je ne crois pas qu'en offrant des bourses aux étudiants on réalise cet objectif. Il faut pouvoir participer aux décisions sur les programmes de cours, aux décisions sur l'apport financier à telle ou telle sorte de formation ou de cours dans les universités. Encore une fois, je doute fort qu'on puisse réaliser pleinement et efficacement des résultats au niveau fédéral, au niveau national, en subventionnant la recherche. Il s'agit en réalité de participer, à mon avis, aux décisions prises sur les types de formation disponibles; ce n'est pas simplement une question de recherche, c'est une question de décisions en matière de politiques.

M. Thacker: Ma dernière question, monsieur le président, aborde le domaine de la péréquation des recettes pétrolières. Il a été proposé que l'on mette sur pied un régime interprovincial, distinct et faisant de l'avenir les deux paliers de gouvernement, dans le cas uniquement des recettes tirées des ressources. D'autres ont proposé que le gouvernement fédéral participe à part égale grâce aux recettes provenant des Terres du Canada. Dans l'ensemble, quelle est votre réaction à un modèle interprovincial ou un modèle différent où le gouvernement fédéral jouerait un rôle?

M. Robertson: Monsieur Thacker, nous avons discuté de ce genre de chose plus d'une fois avec les provinces. Il en avait été question au cours des discussions constitutionnelles déjà en 1978-1979, et il en avait été question précédemment. Les provinces bénéficiaires se sont montrées extrêmement inquiètes.

Je suppose qu'elles s'inquiètent en réalité pour deux raisons. D'abord, si elles étaient en mesure de recevoir de l'argent directement des provinces les mieux nanties, elles seraient en un certain sens à la merci de celles-ci, et donc elles s'inquiètent énormément de se retrouver dans cette position, puisque les

[Texte]

in the wealthier provinces, subject to political pressures, might feel at various points of time that they had to take adverse decisions about the amount of equalization and these would hit and hurt the poorer provinces. They would be extremely vulnerable to that. So they were really quite opposed when we had those discussions with them. On the other side of things, unless my memory is wrong, we had no great enthusiasm by the wealthy provinces for being put in the role of having to levy provincial taxes or to subtract provincial revenues and turn those over to another province. They recognized this would be a very, very awkward thing to have to do.

So there was no enthusiasm for it from either side. There is such an arrangement in Germany, I believe. But I think there would be real problems about instituting it here.

Mr. Thacker: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Robertson, I take it from your testimony that you do not think the federal government should transfer more tax room or tax authority to provinces to compensate for its contribution in programs such as in health and post-secondary education. You rather would want a federal presence with leverage and therefore with cash contributions. Is that a fair . . . ?

• 1040

Mr. Robertson: I do not know that I would quite generalize it that far, Mr. Chairman. That certainly is my view with respect to post-secondary education, that this is not a case where the unconditionality of tax points is the right solution.

With respect to the other part, the health part, I would not really want to express a view on that because I do not quite know at the moment how the balance would work out and how one ought to shift it. But, as far as post-secondary education is concerned, that definitely would be my view.

The Chairman: But in terms of medicare it would be difficult to impose more conditions and make sure that we maintain the publicly financed versus the privately financed or semi-privately financed system of health delivery unless the federal government kept its leverage with cash contributions.

Mr. Robertson: I think that is correct. I think the basis for the leverage is there in the principles that are involved in the legislation.

The Chairman: So you see, then, that the matter of hospital insurance would be a different matter because you do not think there is as much difficulty or as many problems with national standards?

Mr. Robertson: There may be difficulty with national standards, but I cannot help asking myself, Mr. Chairman: Do we really need, as a priority matter, to have the federal government policing the national standards. I feel sceptical about it.

The Chairman: In hospital insurance?

[Traduction]

gouvernements des provinces les plus riches, assujettis à des pressions politiques, pourraient se sentir obligés, à certains moments, de prendre des décisions contraaires sur les montants de la péréquation aux dépens des provinces les plus pauvres. Ces dernières seraient extrêmement vulnérables à ce genre de chose. Elles s'y sont donc opposées lorsque nous en avons discuté avec elles. Par ailleurs, sauf erreur, les provinces riches n'ont pas fait preuve d'un grand enthousiasme face à l'idée d'avoir à percevoir des taxes provinciales ou de diminuer les recettes provinciales au profit d'une autre province. Elles se sont rendu compte que ce serait quelque chose de très malaisé à faire.

Il n'y a donc pas grand enthousiasme ni d'un côté ni de l'autre. Je crois que de tels arrangements existent en Allemagne. Toutefois, essayer d'instituer ce régime ici comporterait des problèmes très réels.

M. Thacker: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Robertson, si je vous comprends bien, vous ne croyez pas que le gouvernement fédéral devrait accorder une plus grande assiette fiscale ou de plus grands pouvoirs d'imposition aux provinces pour contrebalancer sa participation aux programmes tels ceux de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Vous préféreriez une présence fédérale, avec l'influence et les contributions qui y sont rattachées? Est-il juste . . . ?

M. Robertson: Je n'irais pas aussi loin, monsieur le président, mais très certainement je pense que l'on devrait procéder ainsi dans le cas de l'enseignement postsecondaire, mais que ce ne serait pas la solution dans le cas où on accorde des points fiscaux de façon inconditionnelle.

En ce qui a trait aux services de santé, je ne voudrais pas donner une opinion, car je ne sais pas pour l'instant quel est l'équilibre et de quelle façon on devrait l'influencer. Mais pour l'enseignement postsecondaire, c'est très certainement la solution que je préconise.

Le président: Mais dans le cas de l'assurance-maladie, il serait difficile d'imposer plus de conditions et de s'assurer que nous conservions un système de financement public plutôt qu'un système de financement privé ou semi-privé pour la prestation des soins, à moins que le gouvernement fédéral continue d'avoir ce pouvoir du fait de ses contributions en espèces courantes et débouchantes?

M. Robertson: Je crois que vous avez raison. Je crois que la base de cette intervention se trouve dans les principes de la loi.

Le président: Est-ce que vous pensez que la question de l'assurance-hospitalisation se présente différemment, car d'après vous il y aurait moins de difficultés en ce qui concerne les normes nationales?

M. Robertson: Il se peut que ces normes nationales créent des difficultés, mais je ne puis m'empêcher de me demander si nous avons véritablement besoin, au point de vue des priorités, du contrôle du gouvernement fédéral sur des normes nationales. Je suis plutôt sceptique.

Le président: Dans le cas de l'assurance-hospitalisation?

[Text]

Mr. Robertson: In hospital insurance.

The Chairman: Contrary to medicare?

Mr. Robertson: Yes, contrary to medicare—partly because medicare was, as I say, much a federal creature.

The Chairman: You have emphasized education in the sense of the need for high technology and that sort of thing. We have heard a lot of testimony to the effect that arts and sciences were in fact the areas that were being more severely affected by adjustments by provincial governments and that in fact the technological advances for education in those fields, relatively speaking, were not the ones that were being more severely cut back. Would you see the national objectives in terms of the federal money geared more towards higher technology and less towards arts and sciences?

Mr. Robertson: Well, as I said, Mr. Chairman, I think the first thing is to have a really good definition of what are the national interests and the national priorities. My own feeling is that they would relate particularly to scientific and technological training and education. I do not know that the generalization is correct about where the impact of financial pressures has fallen so far because at least in Ontario the provincial government does not designate the purposes at the university level for which money is spent. The basis of financing is rather one in response to enrolment.

The Chairman: Do you think, for example, that it could be easier to negotiate a national agreement on objectives in the area of high technology and more difficult maybe in the area of liberal arts?

Mr. Robertson: Yes, I do. I think it would be easier in the area of science, engineering, technology, research.

The Chairman: Physics?

Mr. Robertson: Physics, chemistry.

The Chairman: Than the liberal arts?

Mr. Robertson: Yes.

The Chairman: Probably particularly with the Province of Quebec.

Mr. Robertson: yes. I would agree.

The Chairman: What about developing institutions, those that have not reached their full potential yet? Do you see a federal role for smaller universities that are not yet where they were intended to be? At the same time, do you see a special role for the federal government because the Secretary of State yesterday—are you aware of the 12 national objectives of yesterday?

Mr. Robertson: No, I am not. They were just passed to me. I have not had a chance to read them, Mr. Chairman.

[Translation]

M. Robertson: Oui.

Le président: Contrairement à ce qui se passe dans le cas de l'assurance-maladie?

M. Robertson: Oui, et en partie parce que l'assurance-maladie, comme je l'ai dit, est une création du gouvernement fédéral.

Le président: Vous avez souligné le domaine de l'éducation en insistant sur la nécessité de disposer d'une technologie avancée, etc. Nous avons entendu beaucoup de témoignages selon lesquels les arts et les sciences étaient les domaines les plus touchés dans le cas des rajustements faits par les gouvernements provinciaux et que ce n'était pas le côté technologique de ces domaines, en quelque sorte, qui était le plus touché. Pensez-vous pas que les contributions fédérales devraient être orientées davantage vers le secteur de la haute technologie que vers les arts et les sciences?

M. Robertson: Comme je l'ai dit, monsieur le président, il faudrait tout d'abord établir une bonne définition de ce que sont les intérêts nationaux et les priorités nationales. D'après moi, ces intérêts se trouvent surtout dans les domaines de la formation scientifique et technologique et dans le domaine de l'éducation. Je ne sais pas si on peut de façon générale indiquer quelles ont été les répercussions des restrictions financières jusqu'ici, car, tout au moins en Ontario, le gouvernement provincial n'indique pas à quelles fins dans le domaine universitaire l'argent doit être dépensé et le financement semble plutôt proportionnel aux inscriptions.

Le président: Pensez-vous qu'il serait plus facile de négocier un accord national sur les objectifs à poursuivre dans le domaine de la haute technologie et qu'il serait peut-être plus difficile d'obtenir un accord de la sorte dans le domaine des arts libéraux?

M. Robertson: Oui, en effet. Je crois que ce serait plus facile à obtenir dans le domaine des sciences, du génie, de la technologie et de la recherche.

Le président: Et dans le domaine de la physique?

M. Robertson: Oui, dans le domaine de la physique, de la chimie.

Le président: Plus que dans le domaine des arts libéraux?

M. Robertson: Oui.

Le président: Particulièrement et probablement dans le cas de la province de Québec.

M. Robertson: Oui.

Le président: Qu'en est-il des établissements en expansion, de ceux qui n'ont pas encore atteint leur plein développement? Est-ce que vous ne pensez pas que le gouvernement fédéral pourrait aider les petites universités à atteindre l'objectifs qu'elles s'étaient fixés? De même, ne pensez-vous pas que le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle tout particulier dans certains domaines, puisque le secrétaire d'État a, hier... êtes-vous au courant des 12 objectifs nationaux qui ont été présentés hier?

M. Robertson: Non. On vient de me les fournir, et je n'ai pas eu le temps de les lire.

[Texte]

The Chairman: Some of them are similar to yours, but one of them dealt with a special federal role in terms of minority language education, making sure that those from minority groups would have access to universities. After questioning, he specified that that meant development of universities in those areas for those communities. Would you agree that that is a . . . ?

• 1045

Mr. Robertson: I do not know exactly what was said, but it does seem to me that that is an area of legitimate national interest, this business of the second language or the linguistic requirements. It seems to me regrettable in national terms that language requirements have been allowed to slip away: to a large degree in a number of universities—in Ontario, at least—the language requirements are less now than they were 20 years ago.

The Chairman: You realize that if we followed the way, on a national basis, of specifying too much high technology, unless we balanced it with some kind of special development criteria in the area of official language minority groups and the development of small institutions, that most of the federal money by nature would just to the large universities and the large centres because they are the ones who have the infrastructure, they are the ones who are ahead.

As a northern New Brunswicker, while I am all for national objectives, I think national objectives in this country over the last 113 years or so have always gone to the bigger and have helped the bigger and the stronger, which is fine as long as you do not forget the smaller ones. Do you see a role also for the federal government to help the smaller ones?

Mr. Robertson: I am aware of the problem you cite, Mr. Chairman: I realize it does exist. I think that undoubtedly there is a national federal responsibility or a federal role there. I must confess, though, that my own thinking had been directed toward the kind of curriculum, the kind of education, rather than the place at which it would be done. I do, however, agree that whatever régime was set up, it would have to be one in which the result was not a diversion of all funds to the established, big, successful institutions.

The Chairman: Okay. Mr. Herbert.

Mr. Herbert: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Robertson, I have had some difficulty trying to find out where the provinces consider the line of demarcation between provincial and federal responsibilities, despite the fact that they say education is theirs.

I will give you a few examples. The federal government announced a program to provide university education for prisoners in federal institutions. I did not see any reaction from the provinces against. However, there was some publicity given to the fact that a lot of retired persons, persons of 65 years of

[Traduction]

Le président: Certains objectifs ressemblent à ceux que vous avez présentés, mais il y en a un qui vise le rôle particulier du gouvernement fédéral dans le cas de l'instruction dans la langue de la minorité, c'est-à-dire visant à s'assurer que les groupes minoritaires ont accès aux études universitaires. Après qu'on l'eut questionné, le secrétaire d'État a précisé qu'il voulait dire par là qu'il s'agissait d'assurer le développement des universités qui desservent, dans ces régions, ces communautés. N'êtes-vous pas d'accord pour dire que . . . ?

M. Robertson: Je ne sais pas exactement ce qu'il a dit, mais je crois que c'est là un intérêt national légitime; je crois que cette question de la langue seconde ou ces exigences linguistiques constituent un intérêt national légitime. Je trouve regrettable qu'au niveau de la nation on ait permis un relâchement de ces exigences linguistiques et dans un certain nombre d'universités, en Ontario en tout cas, il y a eu un tel recul que maintenant les exigences sont moins sévères qu'elles ne l'étaient il y a 20 ans.

Le président: Vous rendez-vous compte que si nous exigeons que l'on accorde trop au domaine de la haute technologie, à moins que nous apportions un contrepoids en instituant certains critères spéciaux de développement dans le domaine de la langue officielle à l'intention des groupes minoritaires et dans le développement des petites institutions, que la plus grande partie de l'argent fédéral fourni irait tout simplement aux grandes universités et aux grands centres, car ce sont eux qui disposent de l'infrastructure nécessaire et qui sont à l'avant-garde.

Originaire du nord du Nouveau-Brunswick, même si je suis entièrement d'accord avec la poursuite d'objectifs nationaux, je crois qu'au cours des 113 dernières années ces objectifs ont favorisé les plus grosses institutions et les ont aidées, ce qui est très bien à condition de ne pas oublier les plus petites. Ne pensez-vous pas que le gouvernement fédéral devrait les aider également?

M. Robertson: Je suis au courant de cette difficulté. Je crois qu'il est évident que le gouvernement fédéral a une responsabilité nationale dans ce cas. Je dois avouer cependant que je me suis préoccupé jusqu'ici plus des programmes d'études, du genre d'instruction, que de l'endroit où l'enseignement était donné. Je suis d'accord cependant que quel que soit le régime institué, il ne faudrait pas qu'il en résulte que tous les fonds soient canalisés vers les grosses institutions bien établies et qui ont réussi.

Le président: Très bien. Monsieur Herbert.

M. Herbert: Merci, monsieur le président.

Monsieur Robertson, j'ai du mal à savoir où les provinces considèrent que s'établit la ligne de démarcation entre les responsabilités provinciales et fédérales alors qu'elles considèrent que le domaine de l'éducation est entièrement le leur.

Je voudrais vous citer quelques exemples: le gouvernement fédéral a annoncé la mise en application d'un programme permettant de donner une instruction universitaire aux détenus qui se trouvent dans les institutions fédérales. Les gouvernements provinciaux ne semblent pas s'y être objectés. Nous

[Text]

age and so on, were returning to university to acquire university education and there was a bit of flak in the media about the fact that they were receiving subsidized education when they did not need it and so on.

Then, there is the federal involvement in trying to increase the competence or abilities of persons to make them more useful citizens. We establish a one-year-after-school requirement before we can take this individual and start giving him a course. We separate: he has to be one year in the workforce before we can grab hold of him. That, presumably, will vary from province to province depending on the age at which he can legally leave school and so on.

You must have given some thought to this problem of at what age, if it is a matter of age, we can turn it over from a provincial sphere of influence, the teaching of the child, to the federal sphere of influence, the manpower training of the adult? There is certainly no clear line. On that basis, I just wonder whether the federal cannot come down a little bit as far as the age is concerned.

Have you any thoughts on that? In the federal sphere of influence, that one year after school seems to me to be a pretty fine line that we have drawn. Why one year?

• 1050

Mr. Robertson: I agree, Mr. Herbert, it is a fine line and an arbitrary line. I do not know that the solution . . . The kind of thing I am interested in, because I think it is an aching need, is to be achieved in terms of a kind of division that is in respect of age or in respect of years after leaving an educational institution. It seems to me to be rather in terms of the kind of training, the kind of education that one is thinking about.

What I would like to see, simply my own idea on this, is, as I said, a determination by the federal government as to what are the areas of genuinely great importance from a national point of view, and then try to convince the provinces that there must be something to permit the federal government to have an effective role in those areas. But I do not think it is in terms of age or . . .

Mr. Herbert: Would you agree that we should not differentiate between the federal government sending an individual on a course to be trained, say, as a chef and sending another individual on a course to be trained, say, as an agronomist which requires a university education? I cannot personally see much difference between these two. Our objective is to put that person into a position where we can upgrade his skills and make him a more useful person in society. From that point of view, I find it very hard to see why, yes, we can train a machine operator, for example, but we cannot train a person to become a scientist. Now, I am using extremes but I do it intentionally.

Mr. Robertson: Well, it is illogical, I suppose, but at least an application of reasoning in relation to what the constitution

[Translation]

avons aussi assisté à une certaine campagne de publicité dans le cas des retraités, qui retournaient à l'université pour obtenir une instruction universitaire, et l'on a indiqué aussi que ceux-ci recevaient une instruction subventionnée alors qu'il n'y avait aucune nécessité de le faire, etc.

Il y a aussi le rôle que joue le gouvernement fédéral pour essayer d'améliorer les compétences et les aptitudes des gens. Nous avons établi par exemple une condition exigeant que le candidat ait travaillé pendant un an après sa scolarité avant que nous puissions lui donner ce cours. Les conditions probablement varieront de province en province selon l'âge auquel le candidat peut légalement quitter l'école, etc.

Sans doute avez-vous réfléchi à ce problème de la question d'âge: à ce problème qui consiste à savoir quand le candidat peut passer de la sphère d'influence du gouvernement provincial, c'est-à-dire l'instruction proprement dite, à la sphère fédérale, c'est-à-dire la formation professionnelle des adultes? Il n'y a pas de ligne de démarcation claire. Je me demande donc si le gouvernement fédéral ne pourrait pas revenir un peu sur cette question d'âge fixe.

Avez-vous songé à cette question de l'influence du gouvernement fédéral et au fait qu'un délai d'un an après la scolarité paraît quelque chose de bien strict. Pourquoi cette exigence d'une année?

M. Robertson: Je suis d'accord avec vous, monsieur Herbert, il s'agit là d'une condition stricte et arbitraire. Je ne sais pas quelle solution on pourrait apporter à ce genre de problème, car il semble qu'il faut établir une ligne de démarcation. Je crois que plutôt que d'utiliser l'âge ou le nombre d'années écoulées depuis la fin de la scolarité, il vaudrait mieux tenir compte, pour établir cette démarcation, du genre d'information et du genre d'éducation reçues.

Je préférerais, et c'est une opinion personnelle, que le gouvernement fédéral précise quels sont les domaines où il y a véritablement un intérêt national qui prime et qu'il essaie alors de convaincre les gouvernements provinciaux d'établir un rouage qui lui permette de jouer un rôle efficace dans ces domaines. Mais je ne crois pas que ce soit une question d'âge ou . . .

M. Herbert: Ne penseriez-vous pas que nous ne devrions pas établir de différence entre le fait qu'on enverrait une personne suivre un cours, par exemple de cuisinier, et le fait qu'on enverrait une autre personne suivre un cours d'agronomie exigeant une instruction universitaire? Personnellement, je ne vois pas beaucoup de différence entre ces deux situations, car si notre objectif est de perfectionner ces gens, de les spécialiser et de les rendre plus utiles à la société, je ne vois pas en quoi ces deux situations diffèrent. Dans cette optique, j'ai du mal à concevoir que nous voulions assurer une formation de machinistes et que nous ne voulions pas former des chercheurs scientifiques, etc. Évidemment, j'ai cité ici des cas extrêmes, mais c'est intentionnellement.

M. Robertson: Il est illogique, je suppose, de raisonner ainsi, mais je crois qu'on peut dire dans un certain sens que la

[Texte]

provides leads one around to that sort of result. But it seems to me, Mr. Herbert, that it is not so important whether the federal government has a role in the actual education of the scientist, provided it has a way of influencing the kind of curriculum or training that is available, to be sure that it is available, and if it is provided by the province or provided by a university, that does not matter as long as it is available, as long as it is effective and available in time.

Mr. Herbert: I am 100 per cent in agreement, Mr. Robertson. I think it does not matter whether it is federal or provincial, provided it is accessible. That is the essential point.

Mr. Robertson: Yes, that is the essential point.

Mr. Herbert: If I can take one more minute on an entirely unrelated subject that is bothering me somewhat: the transfer of tax points. Wherever we go, we get an attitude in the provinces that you have transferred the tax points, now forget it. We tend, as a federal government, to be looking on a continuing value to the transfer of tax points. It appears to me that we should only continue to talk about value of tax points where there is a differential, specifically the Province of Quebec, where the federal government has obviously to assess some value of the additional transfer because of its own federal taxing to the citizens of Quebec.

I am talking about the 16.5 points. I am bothered a lot about the fact that in this 16.5 points extra, which is transferred into Quebec, we equalize 13.5 because of an old agreement and we do not equalize 3 points. And I ask myself why, first of all, we should even continue to record the transfer of tax points when there is an equalized transfer right across the country; and secondly, whether we should even give any consideration to additional compensation when one province wants additional room and says, give us the tax points, which is, in fact, the ability to tax themselves. Should we simply say, if that is what you want, that is what you get, that is fine by us, but do not come to us for cash as well; in other words, do not look for equalization in the transfer of tax points? I know there is not much time, but can you express a quick opinion?

• 1055

Mr. Robertson: I am afraid the main problem is not time, Mr. Herbert, but that it is an area where I am not expert and I really would not want to express an opinion.

Mr. Herbert: I see. Well, we will leave it at that. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: That is a very wise thing to say around here, Mr. Robertson. It seems to me that long experience is showing

[Traduction]

constitution permet d'en arriver à ce genre de résultat. Il me semble cependant, monsieur Herbert, que ce qui est le plus important pour le gouvernement fédéral ce n'est pas son rôle dans la formation effective du chercheur scientifique, mais le rôle qu'il joue dans l'établissement du programme d'études ou de la formation offerte. En d'autres termes, il faut surtout que le gouvernement s'assure que la formation est bien offerte et qu'elle est fournie par la province ou par une université et que cette formation est efficace et qu'elle est donnée à temps.

M. Herbert: Je suis entièrement d'accord avec vous, monsieur Robertson, car je ne crois pas qu'il soit important de savoir si cette formation est fournie par le gouvernement provincial ou le gouvernement fédéral, mais l'essentiel est qu'on puisse y avoir accès.

M. Robertson: En effet.

M. Herbert: Me permettez-vous de prendre une seconde pour discuter d'un sujet qui n'est pas du tout en rapport avec ce que nous venons de dire, mais qui m'inquiète: le transfert des points fiscaux. Je dirais que partout où nous allons, les provinces disent qu'une fois que nous avons transféré des points fiscaux, nous n'avons plus qu'à les oublier. Nous avons tendance, dans l'administration fédérale, à croire que les points fiscaux constituent quelque chose qui présente une valeur continue. Il me semble que nous ne devrions continuer à discuter de la valeur des points fiscaux que lorsqu'il y a des questions d'écart en cause, particulièrement dans le cas de la province de Québec où le gouvernement fédéral doit évaluer les transferts additionnels pour établir son propre système de taxation des habitants du Québec.

Je parle de cette question des 16.5 points fiscaux. Ce qui me tracasse, en fait, c'est que dans ces 16.5 points supplémentaires qui sont transférés au Québec, nous assurons la péréquation de 13.5 points compte tenu de l'ancien accord, mais que nous n'assurons pas de péréquation pour les trois autres points. Je me demande tout d'abord si nous devrions continuer à enregistrer le transfert des points fiscaux lorsqu'il y a transfert uniforme et égal dans tout le pays et, en deuxième lieu, si nous devrions même songer à fournir une indemnisation supplémentaire lorsqu'une province veut obtenir plus de latitude en demandant qu'on lui donne des points fiscaux ce qui lui permet en fait de s'imposer elle-même. Ne devrions-nous pas plutôt dire que si c'est ainsi que vous voulez procéder, nous l'accepterons, mais que nous ne fournirons plus de crédits, c'est-à-dire ne vous attendez plus à une péréquation dans le cas du transfert des points fiscaux? Je sais que le temps nous est compté, mais vous pourriez peut-être me dire rapidement ce que vous en pensez.

M. Robertson: Je crains que le problème ne soit pas une question de temps, monsieur Herbert, mais que ce soit un domaine où je ne suis pas un expert et je n'aimerais donc pas passer un jugement.

M. Herbert: Je comprends; bon, nous allons nous arrêter là. Merci, monsieur le président.

Le président: Voilà qui est très sensé, monsieur Robertson. Je pense qu'on peut considérer que quelqu'un a acquis une

[Text]

when somebody says that it is an area they are not an expert in. A lot of people would keep out of trouble around here if they learned those words, including myself.

Mr. Robertson: Including politicians.

The Chairman: Particularly politicians.

I want to thank you very kindly for having come to meet with us. My last comment was not meant to be just humorous; it is obvious from your testimony that you have reflected on these questions over a long period, and that is certainly helpful to us.

Thank you very much.

Mr. Robertson: Thank you, sir.

The Chairman: The meeting will now adjourn, and we will reconvene in about three minutes for an *in camera* meeting. We stand adjourned.

[Translation]

longue expérience lorsqu'il avoue qu'il n'est pas expert dans tel domaine. Beaucoup de gens, dont je suis, devraient retenir la leçon; ils éviteraient ainsi bien des ennuis.

M. Robertson: Y compris les politiciens.

Le président: Et tout particulièrement les politiciens . . .

Je vous remercie beaucoup d'être venu ici et je ne voulais pas simplement faire de l'humour dans mes dernières remarques; mais il est évident que d'après ce que vous nous avez dit, vous avez songé longuement à ces questions, et nous tirons très certainement profit de vos propos.

Je vous remercie.

M. Robertson: Merci, monsieur.

Le président: La séance est levée; dans environ trois minutes, nous nous réunirons à nouveau à huis clos. La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Gordon Robertson, President of the Institute for
Research on public policy.

M. Gordon Robertson, président de l'Institut pour les
recherches sur la politique publique.

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 28

Fascicule n° 28

Monday, June 22, 1981

Le lundi 22 juin 1981

Chairman: Mr. Herb Breau

Président: M. Herb Breau

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on**Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

The Federal-Provincial Fiscal Arrangements

Les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

RESPECTING:

CONCERNANT:

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and
Established Programs Financing Act, 1977, fiscal
equalization, tax collection agreements and the
Canada Assistance Plan

La Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le
gouvernement fédéral et les provinces et sur le
financement des programmes établis, la
péréquation des accords de perception fiscale et le
Régime d'assistance publique du Canada

INCLUDING:

Y COMPRIS:

The First Report to the House

Le premier rapport à la Chambre

WITNESSES:

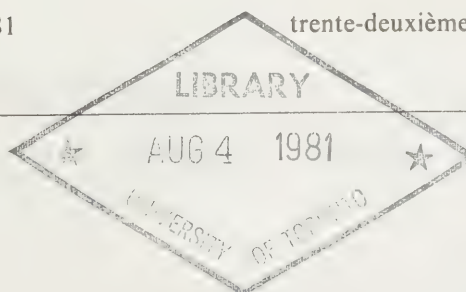
TÉMOINS:

(See back cover)

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981



SPECIAL COMMITTEE ON THE
FEDERAL-PROVINCIAL
FISCAL ARRANGEMENTS

Chairman: Mr. Herb Breau

Vice-Chairman: Mr. Don Blenkarn

Messrs.

Blaikie
Herbert

Loiselle

COMITÉ SPÉCIAL SUR LES ACCORDS FISCAUX
ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
ET LES PROVINCES

Président: M. Herb Breau

Vice-président: M. Don Blenkarn

Messieurs

Thacker

Weatherhead

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

Nora S. Lever

Clerk of the Committee

REPORT TO THE HOUSE

Wednesday, June 17, 1981

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements has the honour to present its

FIRST REPORT

In relation to its Orders of Reference dated February 5 and March 13, 1981, your Committee has now concluded its public hearings and recommends that, notwithstanding that its report will be made public at an earlier date, the deadline for submitting its final report be extended to the first day that the House shall meet following August 31, 1981.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 1 to 27*) is tabled.

Respectfully submitted,

Le président

HERB BREAU

Chairman

Concurred in Wednesday, June 17, 1981

Wednesday, June 17, 1981

ORDERED,—That the deadline for submitting the final report of the Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements, be extended to the first day that the House shall meet following August 31, 1981.

ATTEST:

Le Greffier de la Chambre des communes

C. B. KOESTER

The Clerk of the House of Commons

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 17 juin 1981

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément à ses ordres de renvoi du 5 février et du 13 mars 1981, votre Comité a terminé ses audiences publiques et recommande que le délai qui lui est imparti pour présenter son rapport soit reporté au premier jour de session de la Chambre prévue le 31 août 1981, même si la publication du rapport est prévue pour une date plus rapprochée.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages (*fascicules nos 1 à 27*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Agréé le mercredi 17 juin 1981

Le mercredi 17 juin 1981

IL EST ORDONNÉ,—Que le délai qui est imparti au Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces pour présenter son rapport soit reporté au premier jour de session de la Chambre après le 31 août 1981.

ATTESTÉ:

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, JUNE 22, 1981
(60)

[Text]

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 11:10 o'clock a.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blenkarn, Breau, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Michael Mendelson and Richard Bastien. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Liberal Caucus Research:* David Husband. *From the Progressive Conservative Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the NDP Caucus Research:* Karen Stotsky.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee began consideration of a draft report.

At 12:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(61)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 3:30 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien and Michael Mendelson. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Liberal Caucus Research:* David Husband. *From the Progressive Conservative Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the NDP Caucus Research:* Karen Stotsky.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

At 5:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 22 JUIN 1981
(60)

[Traduction]

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 10, sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blenkarn, Breau, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Michael Mendelson et Richard Bastien. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Service de recherche du caucus libéral:* David Husband. *Du Service de recherche du caucus du Parti progressiste conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Service de recherche du caucus du NPD:* Karen Stotsky.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, Fascicule n° 1.*)

Le Comité entreprend l'étude du projet de rapport.

A 12 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(61)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 30, sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien et Michael Mendelson. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Service de recherche du caucus libéral:* David Husband. *Du Service de recherche du caucus du Parti progressiste conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Service de recherche du Caucus du NPD:* Karen Stotsky.

Le comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, Fascicule n° 1.*)

A 17 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

EVENING SITTING

(62)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at 8:05 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blenkarn, Breau, Herbert, Loisselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien and Michael Mendelson. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless.

Witnesses: From Economic Council of Canada: Dr. David Slater, Chairman; Dr. Peter Cornell, Senior Advisor; Dr. David Sewell, Director of the Fiscal Studies Group.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The witnesses made statements and answered questions.

It was agreed,—That the brief presented by the Economic Council of Canada be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See *Appendix "FISC-70"*.)

At 9:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

SÉANCE DU SOIR

(62)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à 20 h 05 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blenkarn, Breau, Herbert, Loisselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien et Michael Mendelson. *Du Service de recherches de la bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless.

Témoins: Du Conseil économique du Canada: M. David Slater, président; M. Peter Cornell, conseiller principal; M. David Sewell, directeur du groupe d'études fiscales.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, Fascicule n° 1.*)

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par le Conseil économique du Canada soit joint aux procès-verbaux et témoignages de ce jour (*Voir Appendice «FISC-70»*.)

A 21 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier au Comité

Nora S. Lever

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

EVENING SITTING

• 2006

[Text]

The Vice-Chairman: Ladies and gentlemen, this is a special meeting of the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements. The meeting is being held especially tonight, out of the ordinary, to hear the Economic Council of Canada on the Canada Assistance Plan, Tax collection agreements, equalization, established programs financing, and the other fiscal arrangements between the federal government and the provinces. The Economic Council of Canada is a creature of the Government of Canada and acts quite independently from the government, but it has given the government a great deal of economic advice. It was the feeling of the members of the committee that we should hold a special meeting for the Economic Council of Canada, notwithstanding the fact that our public hearings are finished except for this meeting tonight. The Council was unable to present a brief to us before they had certain approvals from their group. Appearing before us tonight is Dr. David Slater, the Chairman of the council, Dr. Peter Cornell, and Dr. David Sewell.

Mr. Slater, I believe you have a brief to present to the committee. If you would like to comment on the brief, that would be fine and we can append the brief in full as part of today's *Proceedings*. It might be more helpful to all members of the committee and to the public if you made certain comments and outlined the brief and then we could get into the question period.

Mr. David Slater (Chairman, Economic Council of Canada): Thank you, Mr. Chairman. It is a pleasure for me and my colleagues to appear before this task force. We appreciate how important your work is and have great sympathy for your efforts in this connection.

The Economic Council has had a program of research under way in this area for some time, but that research is not complete. We hope it will lead to a council report, studies, papers, and so on before the end of the calendar year.

David Sewell and Peter Cornell and I take personal responsibility for this presentation to the task force. We do have the approval of the council itself to make a presentation and we have been directed to give all possible aid to you.

In our presentation we are going to focus on a number of general matters of medium and long-term concern; but first of all, something on the federal-provincial fiscal imbalance question, some discussion of equalization, some comments on Established Programs Financing. Then I am going to ask my colleague Dr. Sewell to speak briefly to the last four of the items, the equity-efficiency trade-off, fiscal arrangements and stabilization policy, fiscal harmonization and Crown corporations.

First, then, a few remarks on the matter of the fiscal imbalance. In the careful presentation made to your committee by him, the Minister of Finance identified a number of kinds of fiscal imbalance. The one he spoke of initially was an

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

SÉANCE DU SOIR

[Translation]

Le vice-président: Mesdames et messieurs, le groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces tient ce soir une séance extraordinaire pour entendre le témoignage du Conseil économique du Canada sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et autres ententes à caractère fiscal conclues entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le Conseil économique du Canada a été créé par les différents gouvernements dont il est relativement indépendant. Il est chargé de conseiller le gouvernement en matière économique. Les membres du Comité ont estimé judicieux de tenir une séance extraordinaire à l'intention du Conseil en dépit du fait que les audiences publiques sont terminées. Le Conseil a dû attendre le feu vert de certains de ses représentants pour venir nous présenter son mémoire. Avec nous, ce soir, M. David Slater, président du Conseil, Peter Cornell et David Sewell.

Monsieur Slater, sauf erreur, vous avez un mémoire à présenter au Comité. Il suffira que vous nous en exposiez les points saillants, ensuite, nous le verserons intégralement au compte rendu de nos séances d'aujourd'hui. Il serait peut-être plus utile à tous les membres du Comité et au public que vous nous présentiez quelques remarques à ce sujet et que vous nous l'exposiez dans les grandes lignes de manière à ce que nous puissions ensuite aborder les questions.

M. David Slater (président du Conseil économique du Canada): Merci, monsieur le président. Mes collègues et moi sommes très heureux de venir témoigner au groupe de travail. Nous nous rendons compte de l'importance de votre tâche ainsi que des efforts que vous avez déployés.

Voilà un moment que le Conseil économique a entamé un programme de recherche dans ce domaine; travail qui n'est pas terminé, malheureusement. Nous espérons être en mesure d'ici la fin de l'année civile, de présenter un rapport, des études et documents.

David Sewell et Peter Cornell assument personnellement la responsabilité du mémoire qui vous sera présenté. Le Conseil nous a autorisés à venir présenter le mémoire et nous avons reçu ordre de vous accorder toute l'aide possible.

Notre mémoire va porter sur un certain nombre de questions générales intéressantes à moyen et à long terme. Nous commencerons par aborder le problème du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces, la péréquation et le financement des programmes établis. Je céderai ensuite la parole à mon collègue, M. Sewell, qui vous décrira brièvement les quatre points suivants, soit la rentabilité de la participation, les ententes fiscales et la politique de stabilisation, l'harmonisation fiscale et les sociétés de la Couronne.

Commençons par le déséquilibre fiscal. Le ministre des Finances a défini soigneusement à votre intention, un certain nombre de déséquilibres fiscaux, à commencer par le déséquilibre fiscal au niveau intergouvernemental. Vous vous rappelez-

[Texte]

intergovernmental fiscal imbalance. You will recall he said there is no precise or generally accepted definition of that concept, but it could be defined as the fact that one order of government has a large and persistent deficit or surplus in its accounts in relationship to another order of government. He went on to indicate that both in deficit terms and in terms of room for manoeuvre, what he had in mind was the federal government having the big deficit, the provinces smaller deficits or surpluses, and the federal government having a limited room for manoeuvre.

• 2010

We have looked a bit at this fiscal imbalance question and we can understand why it is a concern. We do note, as background to the committee's work, that our council has had a couple of cracks, or more than a couple of cracks, at looking ahead to the possible fiscal expenditure, revenue, and deficit positions of various levels of governments in the medium term. We have done that as a standard in this kind of game under what is called a "no-policy-change" scenario. I have noted on page 5 the policy scenario we used in the 17th annual review last year. I have noted at page 6 the no-change-policy assumption we have used in the mid-year update we have done this year.

I do not want to make a big thing of the figures themselves. It certainly was true, as far as we could see, before the budget of last year and the National Energy Program, that indeed there was a large and persistent deficit ahead for the federal government. There was, taking all provinces together, a growing surplus, though that surplus was less than the deficit for the federal government. That deficit, as a percentage of GNE, did come down a little, although it stayed large in dollar terms, and it would rise even if there were persistent restraint of federal government expenditures.

We note that the present view we have of the thing is materially different, in the sense that our present view is that with the budget and the National Energy Program as it was put in place, and with continued government expenditure restraint, the prospect is of a federal deficit which might shrink as a percentage of GNE and of a provincial surplus which would string out into the future, but at smaller levels than before.

The heart of the difference is the budget and the National Energy Program. I think it is worth noting that the National Energy Program and the budget, if they were in fact to carry forward in the way they were outlined, and their fiscal effects, at least, were to carry on the way they were outlined, will in fact draw, over the years, substantial additional revenue into the federal government's coffers. Some of that will be at the expense of the provinces; some of it will be at the expense of the private sector. This materially alters the fiscal out-turn which lies ahead under the existing policy set-up.

We then go on and note that the federal government and the provincial governments, many of them—seven at least—would nevertheless find themselves with fairly considerable tightness of their fiscal position. On pages 6 and 7 we refer to some of the factors that have given rise to the imbalance in government accounts. We note that the central part of the story, I think, has been that because of slower growth and a number of other

[Traduction]

rez qu'il avait indiqué que cette notion n'avait pas de définition précise ou bien générale, mais qu'on pouvait l'entendre comme le déficit ou le surplus important et constant enregistré par un palier du gouvernement dans ses rapports avec un autre. D'après lui, le déficit important se trouvait du côté du gouvernement fédéral qui dispose d'une marge de manœuvre limitée, les provinces enregistrant des déficits ou des excédents de moindre envergure.

Nous avons examiné quelque peu la question du déséquilibre fiscal et nous comprenons qu'elle soit préoccupante. Afin d'épauler le Comité dans sa tâche, le Conseil a tenté à plusieurs reprises d'étudier à moyen terme la question des dépenses et recettes fiscales possibles ainsi que du déficit des différents paliers de gouvernement. Nous sommes partis du principe que les politiques ne changeraient pas. On trouvera, en page 5 du mémoire, la méthode utilisée l'année dernière pour notre 17^e rapport annuel et, en page 6, celle à laquelle nous avons eu recours pour la mise à jour entreprise au milieu de cette année et s'inspirant du principe selon lequel les politiques ne changeraient pas.

Je ne vais pas insister trop lourdement sur les chiffres. Nous avons constaté effectivement, avant le budget de l'année dernière et la création du Programme énergétique national, que le gouvernement fédéral allait bien enregistrer un déficit important et constant. Dans leur ensemble, les provinces enregistraient un excédent croissant inférieur au déficit du gouvernement fédéral. Nous avons constaté que, par rapport aux DNB, le déficit avait été réduit quelque peu, tout en restant important et qu'il s'accroîtrait même si le gouvernement fédéral limitait constamment ses dépenses.

Aujourd'hui, notre opinion est bien différente. En effet, si l'on tient compte du budget, du Programme énergétique national et des restrictions constantes du gouvernement, on peut s'attendre à ce que le déficit fédéral diminue en pourcentage des DNB tandis que l'excédent provincial s'étalerait, dans l'avenir, mais diminuerait lui aussi.

La différence se place au niveau du budget et du Programme énergétique national. Il faut noter que si tous deux étaient appliqués, tel que prévu à l'origine, avec les répercussions fiscales que cela comporte, ils rapporteraient des recettes considérables, au fil des ans, au fédéral, aux dépens des provinces ou du secteur privé. Cela change donc concrètement le régime fiscal prévu par les politiques en vigueur.

Nous constatons que le gouvernement fédéral et sept provinces au moins verraient leur assiette fiscale considérablement rétrécie. Aux pages 6 et 7, nous mentionnons certains des facteurs ayant entraîné le déséquilibre des comptes gouvernementaux. Étant donné le ralentissement de la croissance, et certaines modifications apportées, dont les mesures discrétionnaires adoptées dans les années 1970, le changement le plus

[Text]

changes, including the discretionary actions taken in the 1970s, the most notable change since the times when the last set of fiscal negotiations took place has been a massive shortfall of revenue compared with what had earlier been expected; that much more than a massive overrun of expenditure. We note some of the factors that had a bearing on that and that have a bearing on that for the future.

• 2015

We concluded by saying that all these economic forces add up to one fact: Governments in Canada will be in a tight fiscal position in the coming years; the resource-wealthy governments in the west will not be so well off as to counterbalance the deficit positions of other governments even if they are willing to do so.

This then raises the question about solving the federal deficit problem by passing that over to the provinces; in other words, reducing the federal deficit by actions that would simply increase the provincial deficits. We simply note that that is no solution at all. It is an arithmetic solution, but it is no solution to the real problems of Canada. We note that, if you do view the prospect as one in which governments in Canada should reduce collectively their deficits as a percentage of GNE for various reasons which we think are good and sufficient, we think that in fact a good deal of the talk about fiscal imbalance is really a talk about which level of government is going to cut expenditures, which is going to raise taxes, and which is going to carry the large or small share of the deficit, and so on.

We take note of the question that has been asked as to whether the fiscal arrangements, as they were struck in 1976 and upward to 1977 and 1982, are in some sense the cause of the imbalance between the federal and provincial governments; whether their persistence would be a major factor in the continuation of the federal deficit. We note that on the whole, we think the evidence is that the fiscal arrangements are not the cause of the deficits; persistence of the present fiscal arrangements would not preclude the reduction of the federal government deficit if we wanted to do so. We recognize that as some sort of standard academic exercise not of insignificance, but it does, nevertheless, raise the question about the relationship between the fiscal out-turn and the fiscal balance in a pretty sharp way.

We then turn to the area of equalization. After a few general remarks there, we point a little to some principles of equalization, and finish by referring to some calculations that are available and which we will make available to the committee for their detailed perusal and discussion. I begin by noting that federal transfers to provinces under the equalization program clearly have become the most deeply entrenched and broadly supported of the federal-provincial fiscal arrangements; yet, it appears to us that in the upcoming negotiations, equalization issues could be the most difficult of all. The principal reason for this, as I am sure you have heard over and over again, is the enormously increased role of resource revenues in the equalization formula and, in particular, the interre-

[Translation]

important intervenu depuis les dernières négociations fiscales est la baisse, bien plus accusée, des recettes qu'on ne l'avait prévu. Nous exposons aussi certains des facteurs ayant influé sur ce phénomène et qui se répercuteront dans l'avenir.

Nous concluons que l'accumulation de toutes ces forces économiques va amener un rétrécissement de l'assiette fiscale des différents niveaux de gouvernement dans l'avenir. Les provinces prospères de l'Ouest ne seront plus aussi bien en mesure de compenser les déficits enregistrés par les autres.

Il s'agit de savoir si le gouvernement fédéral pourra éponger son déficit en en faisant assumer une partie par les provinces qui verront le leur s'accroître d'autant. Cela n'apportera pas, selon nous, une solution judicieuse aux problèmes bien concrets rencontrés par le Canada. Si les gouvernements entendent réduire de concert le déficit par rapport aux DNB, pour diverses raisons que nous estimons bonnes et suffisantes, il s'agit selon nous de régler la question des déséquilibres fiscaux et de savoir quel niveau de gouvernement va effectuer des compressions de dépenses, augmenter l'imposition, prendre en charge une partie plus ou moins importante du déficit, etc.

Nous prenons bonne note du problème qui consiste à savoir si les ententes fiscales conclues en 1976 puis de 1977 à 1982 constituent une des causes du déséquilibre et si leur maintien va influer fortement sur le déficit fédéral. Dans l'ensemble, bon nombre d'éléments tendent à prouver le contraire et les ententes fiscales actuelles ne nous empêchent pas vraiment de réduire le déficit accusé par le gouvernement fédéral. C'est une question toute théorique qui a son importance, mais cela nous amène à définir de manière précise le rapport existant entre la rentabilité du régime fiscal et son équilibre.

Nous passons ensuite à la péréquation. Après quelques remarques assez générales, nous en exposons quelques principes, puis nous faisons allusion à certains calculs que nous soumettrons à l'attention du Comité qui pourra en discuter. Les transferts consentis par le gouvernement fédéral aux provinces dans le cadre du programme de péréquation sont devenus des éléments les plus importants des ententes fédérales-provinciales en matière de fiscalité qui ont rallié l'appui de tous. Et pourtant, il nous semble que la question de la péréquation pourrait bien, lors des prochaines négociations, poser le plus gros problème. Pour la bonne raison (et vous avez sans doute dû en entendre parler souvent) que les recettes tirées de l'exploitation jouent à présent un énorme rôle dans la formule

[Texte]

lationship between oil and gas issues and problems with the current equalization program.

I note that, while it may be possible to deal with these issues separately and I am sure you have had indications of the ways in which that they might be done, in the end careful attention will have to be given to these interdependencies. In doing some of the calculations of cases, we have tried to pay attention to these things.

We note that of course it is possible in approaching equalization to approach it on a very broad front or on a very narrow front; on the very narrowest front is to approach it in terms of dealing with the ability of various provincial governments to raise revenues for some reasonable, basic or minimal level of public services without an undue fiscal effort. From this view, all the other issues of sharing or redistribution of income or wealth would be dealt with if desired by other federal or provincial programs through expenditures, subsidies or taxation. However, equalization is sometimes spoken of in much broader terms dealing with evaluating the quality and efficiency of provision of services as well, dealing with a variety of issues of sharing of fortune. I note that Mr. Sharp's often-quoted statement was really in very broad terms; much broader terms, in fact, than equalization is as it now exists.

• 2020

We then go on and suggest that, in considering the issues for the upcoming negotiations, it is my personal view—and this may be a little gratuitous, Mr. Chairman—that if we had a very good equalization program and a good tax system and a good macroeconomic capability in short- to medium-run adjustment compensation systems in Canada, much the best oil and gas pricing policy would be to move quickly to a target of world oil and gas prices to users and to producers, and to producers, of course, before tax.

Unfortunately, this option does not seem available in Canada because of the current and prospective deficiencies in our equalization system, tax system, macro economic capability and so on. As a result, it may very well be that we are living in a peculiar world of "second best"; of trying to have policies which solve problems created by the equalization of non-resources, and resource revenues, as well as by related energy policies, and doing this by some mixture of equalization and energy policies.

I then go on and note one thing which is a very hard truth about equalization, but which is one we must not forget and relates to what government carries out equalization. There are many possibilities. They could be all federal, some could be federal, some provincial; various mixtures are possible. But in making the choices about what institutional arrangements are followed in equalization, one of the main considerations is that the responsibility and the scope for equalization have to be at least approximately matched with fiscal capacity to carry out equalization. For example, if the federal government is to have total responsibility for equalization, it must have the requisite funds available to it. Likewise, any other scheme of funding of

[Traduction]

de péréquation, surtout les rapports entre l'exploitation pétrolière et gazière et les problèmes qu'ils posent dans le cadre du programme actuel de péréquation.

Je suis sûr qu'on vous a indiqué comment ces deux questions pourraient être traitées séparément, mais à mon avis, il faudra, au bout du compte, examiner soigneusement l'interdépendance de ces deux problèmes. Nous avons essayé d'en tenir compte dans nos calculs.

La péréquation peut être étudiée, selon nous, sous deux angles. Le premier, assez restreint, en se concentrant sur la capacité de diverses provinces d'obtenir des recettes leur permettant d'assurer un volume de services publics raisonnable, essentiel ou minime sans accroître par trop la fiscalité. Si on le voulait, les autres programmes fédéraux ou provinciaux pourraient, par le biais des dépenses, des subventions ou de l'imposition, régler toutes les autres questions du partage ou de la redistribution des revenus ou des richesses. Mais la péréquation a quelquefois une acception plus large quand on pense à l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des services ainsi qu'à toute une série de problèmes découlant du partage des richesses. Je signale ensuite dans le mémoire la déclaration souvent citée, de M. Sharp, qui envisage la péréquation sous un angle très large, beaucoup plus qu'elle ne l'est en réalité actuellement.

Nous passons ensuite aux négociations qui se tiendront sous peu. Monsieur le président, cette opinion personnelle est peut-être un peu gratuite, mais il me semble que si nous étions dotés d'un excellent programme de péréquation, d'un régime d'imposition satisfaisant et de bonnes possibilités macro-économiques à court et à moyen terme, au niveau de notre système de compensation et d'ajustement, la politique de prix idéale consisterait à relever rapidement le prix du pétrole et du gaz et à réclamer aux consommateurs ainsi qu'aux producteurs le prix du marché international avant imposition.

Malheureusement, cela semble impossible au Canada étant donné les lacunes actuelles et futures de notre système de péréquation, du régime d'imposition et de nos possibilités macro-économiques. Par conséquent, peut-être nous contentons-nous d'un régime de «second ordre», d'établir des politiques pour résoudre le problème de la péréquation des recettes tirées de l'exploitation des ressources et autres ainsi que des politiques connexes en mélangeant à la fois la notion de péréquation et de politiques énergétiques.

Nous abordons ensuite, la dure réalité de la péréquation qui n'est pas à négliger: le niveau de gouvernement chargé de réaliser la péréquation. Les possibilités sont diverses: elles pourraient être entreprises entièrement ou en partie par le gouvernement fédéral, par certaines provinces ou par un mélange des deux. Pour ce qui est des accords entre institutions, ce qui est important, c'est que la responsabilité et la portée de la péréquation doivent être associées à une certaine capacité financière. Si, par exemple, c'est au gouvernement fédéral qu'incombe entièrement cette responsabilité, il doit disposer des fonds nécessaires. Quel que soit le mode de financement de la péréquation, le niveau de gouvernement ou

[Text]

equalization, whatever the level of government or institution, must have access to resource revenues commensurate with the funding needs created by these revenues in the formula. Indeed, it would be possible to have massive equalization of resource revenues, if necessary, by either a federal or provincial arrangement or some combination of the two, providing that whoever was trying to carry that out had commensurate access to resource revenue.

We then turn to questions of some principles of equalization, and we might just flip across to page 14 of the brief. After making some laudatory comments about Rowell-Sirois and things like that, we then note that broadly speaking, there is a series of equity arguments for equalization and a series of arguments based on efficiency. It has long been a part of our system that if provinces are in substantially different revenue positions, on equity grounds some sort of equalization may be justified. We have had a fresh piece of work done on the principles of equalization by Professors Boadway and Flatters of Queen's University and that has focused on an additional aspect of the equity arguments for equalization; I draw it to your attention, and it has been made available in the form of an academic paper to the Canadian Economic Association meetings. The arguments based upon source-based taxes. I am going to ask Doctor Sewell, when he makes his remarks, to refer briefly to that. We think, therefore, on equity grounds that there is the traditional argument for equalization still in place, still with legitimacy, still to be given some weight; but, in addition, there is an important source-based tax argument that has particular applicability to resource revenues.

• 2025

Then skipping along, we note on page 17 that there are as many detailed reform proposals and permutations and combinations of them as anybody could want. We have listed in the back of our thing a number of them, and on a variety of these we have done calculations and are prepared to make calculations available to your committee.

Let me finish my remarks by a few observations about Established Programs Financing. In my view, the most fundamental issues related to the Established Programs Financing are neither those of deficit management nor of equal treatment of programs. Rather, they concern the division of federal and provincial interests and responsibilities in these areas. Broadly speaking, there are the three main options open for at least academic or intellectual consideration in looking at Established Programs Financing. Open is the issue of complete disentanglement of federal and provincial responsibility for all or part of the established programs, either by an opt-out arrangement or by complete disentanglement over quite a wide range. It would of course be possible to go the route of considerable disentanglement and still have an equalization program, and it would still be possible to have some limited shared-cost arrangements. In other words, disentanglement over a wide range does not mean disentanglement in everything.

A second opportunity is to continue with the present EPF arrangements. They could be extended, if one wanted, to

[Translation]

l'institution qui l'entreprend, il faudra que les recettes tirées des ressources correspondent aux besoins en financement prévus par la formule. On pourrait même procéder à une péréquation massive des recettes tirées de l'exploitation des ressources en se fondant, le cas échéant, sur une entente conclue entre le fédéral et les provinces, ou une combinaison des deux, tout en accordant à celui qui en prendra l'initiative un accès égal aux recettes tirées des ressources.

Nous passons ensuite à certains principes sous-tendant la péréquation et je vous renvoie à la page 14 du mémoire. Après avoir fait l'éloge de Rowell-Sirois, entre autres, nous notons qu'on a présenté une série d'arguments relatifs à la participation ou à l'efficacité, pour la péréquation. Notre régime prévoit que si les provinces disposent de recettes très différentes, la péréquation peut être légitime. MM. Boadway et Flatters de l'Université Queen viennent de publier un rapport sur les principes de la péréquation se centrant sur un aspect supplémentaire de la théorie de participation et de la péréquation reposant sur l'imposition à la source. J'attire votre attention dans le mémoire sur ce document présenté à la réunion de l'Association canadienne d'économie. Je demanderai à M. Sewell d'en parler brièvement. Nous estimons donc que l'argument traditionnel de la péréquation est toujours valable et qu'on lui accorde une certaine importance, mais qu'en outre, celui de l'imposition à la source s'applique tout particulièrement aux recettes tirées de l'exploitation des ressources.

Un peu plus loin, à la page 17, nous notons qu'il existe de nombreuses propositions détaillées de réformes, de permutations et de combinaisons possibles. Nous vous en donnons une liste de quelques-unes à la fin de notre document; pour certaines, nous avons effectué des calculs que nous sommes prêts à vous fournir.

Je terminerai sur quelques remarques relatives au financement des programmes établis. A mon avis, le plus gros problème, ce n'est ni la gestion du déficit ni le traitement égal à accorder aux programmes, mais plutôt la répartition des intérêts et responsabilités du gouvernement fédéral et des provinces. Dans l'ensemble, il y a trois options qu'il conviendrait au moins d'étudier, pour le financement des programmes établis. Tout d'abord, il s'agit de régler entièrement la question des responsabilités fédérales et provinciales à l'égard de tous les programmes établis ou d'une partie d'entre eux, soit par le biais d'une entente de retrait facultative ou d'un retrait intégral dans de nombreux secteurs. Il leur serait bien sûr possible de s'en retirer considérablement tout en maintenant un programme de péréquation et certaines ententes limitées de partage des frais. Le retrait dans plusieurs secteurs ne doit donc pas s'entendre comme un retrait intégral.

La deuxième possibilité, c'est le maintien des ententes actuelles en matière de financement des programmes établis

[Texte]

include other areas such as CAP. We do not think that CAP is or should be particularly an urgent matter of this negotiation, but that is another story. We note what some of the attractions are to various levels of government of the present EPF arrangements. Finally, it would be possible to go back to shared-cost arrangements for some or all of the programs. There could be arguments made on that score too.

We note then some of the current problems with the EPF. We note that on the whole, as far as we can see, there has been quite a lot of satisfaction with the EPF arrangement and we do not hear any general outcry to change the basic structure. The federal government has expressed concern, we note, about the compatibility of block funding arrangements with the maintenance of national standards, especially with respect to medicine. We note too that the federal government has identified the concern of its interest in postsecondary education and its compatibility with its interest in research and economic development, but those do not look to us like huge problems.

Now, moving over to the rationale behind the reduction of transfers under the EPF, it seems to us, Mr. Chairman, that it is important to consider two cases here. Is it envisaged that a reduction of EPF financing would leave the programs, in terms of services, unchanged? Or is it expected that a reduction in EPF financing will be accompanied by a reduction in those programs? If health care and post secondary education services are not to be reduced as a result of the cutbacks, then the issue about EPF financing is purely one of choice among governments, and essentially choice about management of the fisc.

These choices concern the division of responsibilities, the form of taxes and the charges to the user. Under this scenario, that is, EPF financing is cut back but the programs are not cut back, the choices confronting the provinces would be to carry larger deficits, raise their taxes or user fees associated with health care and post secondary education, raise general taxes without any specific reference to the two broad-classed provincial services, or some combination of these.

• 2030

For the federal government, the scenario of cutting back EPF transfers, but not the programs' being cut back, gives the federal government the options of diverting funds to some other federal expenditure, reducing the deficit and its over-all expenditures, cutting federal taxes, or some combination of these.

I think the possibility of cutting back EPF services is also there as a provincial choice, but I think one of the things that does stand out in the EPF issue, as you look at it, is the question of who is going to cut expenditures, who is going to raise the taxes. Is there going to be a transfer of fiscal burdens from the federal government to provincial governments? How are they to cope with that? One of the key differences, of course, is that the provincial governments do have systems of users charges both in health care and post-secondary education available which the federal government does not.

[Traduction]

qui pourraient, si on le voulait, porter, entre autres, sur le RAPC. Nous estimons pour notre part que le régime ne constitue pas une question à régler d'urgence au cours des négociations, mais c'est une autre histoire. Nous passons en revue certains des avantages présentés par les accords actuels de financement des programmes établis pour les divers paliers de gouvernement. On pourrait en revenir, pour certains de ces programmes ou pour tous, aux ententes à frais partagés et cela pourrait être valable comme formule.

Nous abordons ensuite les problèmes posés par le FPE. Dans l'ensemble, on en est assez satisfait et personne ne réclame à cor et à cri sa réorganisation. Nous notons que le gouvernement fédéral s'est demandé comment on pourrait rendre compatible les accords de financement global avec le maintien de normes nationales, surtout pour l'assurance-maladie. Les autorités fédérales ont manifesté leur intérêt pour l'enseignement postsecondaire, mais aussi pour la recherche et l'expansion économique. Selon nous, il ne s'agit pas de problèmes insurmontables.

Monsieur le président, quant aux raisons motivant la réduction des transferts prévus dans la cadre du FPE, il faut, selon nous, bien considérer deux cas. Si l'on réduit le financement, les services consentis en vertu des programmes demeureront-ils inchangés ou va-t-on voir leur nombre diminué? Si les services accordés dans le cadre des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire ne sont pas réduits à la suite des restrictions, alors les gouvernements n'auront plus qu'à se prononcer sur le FPE et le fisc.

Ils devront s'entendre sur la répartition des responsabilités, sur le mode d'imposition et sur les tarifs réclamés aux consommateurs. Si le FPE est réduit sans que cela touche les programmes, les provinces pourront soit voir accroître leur déficit, augmenter l'imposition ou les frais associés aux soins de santé ou à l'éducation postsecondaire, relever dans l'ensemble les taxes sans toucher particulièrement ce que l'on appelle les services provinciaux ou adopter une formule intermédiaire.

Si le gouvernement fédéral veut réduire les transferts consentis en vertu du FPE mais non les programmes, il peut réorienter certaines de ses dépenses, réduire le déficit, les taxes fédérales ou les deux.

Les provinces ont elles aussi le choix de diminuer le nombre de services accordés en vertu du FPE mais il s'agit, pour le financement, de savoir qui va réduire les dépenses ou augmenter l'imposition. Va-t-on assister à un transfert du fardeau fiscal du gouvernement fédéral ou aux provinces et comment va-t-on s'y prendre? L'une des différences essentielles est que les provinces imposent des frais tant pour les soins de santé que pour l'éducation postsecondaire, ce qui n'est pas le cas pour le gouvernement fédéral.

[Text]

We note the very serious issues on the matter of cutbacks within EPF, but we do not have any special knowledge in those areas. We do note that we encounter broad satisfaction with the cost-shared CAP program and we see no strong reasons for either the federal or provincial governments opening up this program for any fundamental reconstruction in this round of fiscal negotiations.

Now I will have Dr. Sewell finish off on the rest of this.

The Chairman: Mr. Sewell.

Mr. David O. Sewell (Project Director, Economic Council of Canada): Thank you, Mr. Chairman. The nature of the issues that I would raise, Mr. Chairman, I think is less fundamental than some of the questions that have been worrying the committee and that have been addressed by the chairman. Nevertheless our research program is intended to be helpful in these particular areas. I am starting about page 24 in the brief.

A question of dominant interest to economists in the assessment of the present equalization program for some time concerns the possible conflict between goals of national economic efficiency on the one hand and the equitable aspects of regional transfers on the other. It has been alleged by some economists that the equalization program prevents the efficient allocation of resources in the economy because it leads to factors of production being retained in areas where their productivity is low, and being prevented from moving to areas of the economy where their productivity would be higher. I think you have heard these points of view expressed by Professor Courchene in your hearings.

It has also been maintained that the equalization program and other place-oriented transfer programs have led to an unhealthy dominance of government expenditures in the economies of the have-not provinces and that some of the latter are becoming what might be called welfare dependencies. These views might be said to have become the conventional wisdom in some policy circles in Canada. They perhaps assume even greater importance in view of the present public focus—focus certainly in the Council's work—on the problem of slow national economic growth and the related need for doing everything that we can to ensure that every efficient reallocation of resources in the economy is carried out.

With respect to these issues our research contributes two findings.

On the theoretical side, we have concluded that the equalization program does not impair the efficient allocation of factors of production in the economy, and indeed that it is even required to achieve such an efficient allocation of resources. That is because, Mr. Chairman, migration choices are partly based not only on market incomes that one can obtain in the location to which one moves, but also on the net benefits from provincial government programs. We find that these factors will influence migration and you need to count them for the net public benefits passed on by resource-rich provinces to avoid a situation where an individual is not moving just to claim those public benefits. I think this is called fiscally induced migration.

[Translation]

Nous reconnaissons les problèmes très graves posés par les réductions dans le cadre du FPE, mais nous ne sommes pas spécialistes en la matière. Le programme du RAPC à frais partagés semble être bien accepté et rien ne pousse donc le gouvernement fédéral ou les provinces à devoir le réorganiser au cours des négociations fiscales.

Je vais à présent céder la parole à M. Sewell qui terminera.

Le président: Monsieur Sewell.

M. David O. Sewell (directeur de projets, Conseil économique du Canada): Merci, monsieur le président. Les questions que je voudrais aborder sont à mon avis moins importantes que celles qui préoccupent le Comité et qu'a soulevées le président. Toutefois, notre programme de recherche vise à donner quelques indications en la matière. Je reprends à la page 24 du mémoire.

Les économistes s'intéressent beaucoup à l'évaluation du programme actuel de péréquation depuis un certain moment et, surtout, à l'opposition éventuelle entre les objectifs de rentabilité économique nationale et d'équité sur le plan des transferts d'une région à l'autre. Certains ont avancé que le programme de péréquation empêche la bonne redistribution des ressources de notre économie par le maintien de facteurs de production dans des secteurs à faible productivité et l'impossibilité de les faire passer à d'autres secteurs plus productifs. Je pense que M. Courchene vous a présenté ses arguments aux audiences.

On a dit aussi que le programme de péréquation et d'autres programmes de transfert ponctuels ont amené une concentration malsaine des investissements du gouvernement dans les provinces démunies qui en sont devenues dépendantes. C'est une opinion très répandue dans certains milieux s'occupant de l'élaboration des politiques de notre pays. Elles ont d'autant plus d'importance—assurément pour les travaux du Conseil—que l'on se concentre sur la question du ralentissement de la croissance économique nationale et de la nécessité de bien veiller à répartir efficacement les ressources dans l'économie.

Nos recherches dans ce domaine nous ont amenés à deux conclusions.

Côté théorique, le programme de péréquation n'entrave pas, selon nous, une bonne répartition des facteurs de production dans l'économie qui s'avère nécessaire. En effet, monsieur le président, si les particuliers se déplacent d'une province à l'autre, ce n'est pas seulement pour retirer un revenu supérieur, mais aussi en fonction des avantages nets que rapportent certains programmes des gouvernements provinciaux. De tels facteurs se répercutent à notre avis sur l'immigration et il faut en tenir compte pour évaluer les allocations accordées par les provinces riches en ressources, si l'on veut éviter que les travailleurs démenagent uniquement pour réclamer de telles allocations. On appelle ce phénomène la migration provenant des avantages fiscaux.

[Texte]

On the quantitative side, our research has demonstrated that, although it is significant, the effect of equalization payments, and indeed the fiscal benefits passed on by resource-rich provinces to residency provinces are not that important, or rather have not been that important in our recent history. More important effects on migration have been associated with movement of people to jobs and, to a lesser degree, with other elements of the fiscal structure such as the unemployment insurance program, and indeed other transfers to persons.

• 2035

I should preface these results with a warning that movement of oil prices to world levels, or indeed a much larger equalization program than we have now, could have very different effects, but for the moment I think our findings are that the equalization program is not prejudicial to efficiency in the economy and that the effect on the actual movement of people has not been that large.

We also have a few findings that might interest you on the Fiscal Arrangements Act and the conduct of stabilization policy. I am not too sure that this would have been referred to in your hearings thus far, but you will be aware that Section 2 of the act deals with stabilization policies specifically. That section ensures that, should provincial tax yields decline for economic reasons, services can be maintained at the previous year's level and a federal payment will make up for any decline in non-resource revenues. This provision has been a feature of most fiscal arrangements acts since the late 1950s although no payments have been made under this section.

Ever since the Carter Commission there have been a number of suggestions that would make stabilization policy a more explicit feature of the arrangements. For instance, mini-researchers, academic commissions included, would like to build on a larger anticyclical element under the Fiscal Arrangements Act. I might also say, Mr. Chairman, that it is of practical importance whether in terms of the relative roles of the provincial and federal governments in stabilization policy, the effectiveness of stabilization policy has been decreased as a result of the transfer of resources which has taken place under the Fiscal Arrangements Act to provincial governments over the years.

We have undertaken a study of this issue and our findings, Mr. Chairman, are on page 27. The study we have commissioned indicates that the effectiveness of stabilization policies has not deteriorated with the growth of provincial and local governments in recent years and, moreover, provides no support for the idea that there should be a larger anticyclical element in the Fiscal Arrangements Act.

Turning to the third question, Mr. Chairman, the question of the tax collection agreements, and objectives of tax and fiscal harmonization—this is on page 29—it is our view that developments in the tax collection agreements of the last 40 years have been, by and large, healthy. Since 1941 we have

[Traduction]

Côté quantitatif, nos recherches ont démontré que les paiements de péréquation et les avantages fiscaux accordés par les provinces riches en ressources aux provinces de résidence ne sont pas tellement importants ou du moins ne l'ont pas été récemment. Les migrations pour cause d'emploi et, à un degré moindre, le régime fiscal dont, par exemple, le programme d'assurance-chômage, et d'autres transferts aux particuliers ont eu des répercussions plus importantes sur les mouvements de migration.

Il faut qu'au préalable je vous dise, en guise d'avertissement, que le relèvement du prix du pétrole au niveau mondial ou une péréquation plus considérable pourraient avoir des répercussions très différentes. Toutefois, nos conclusions sont que le programme de péréquation n'a aucun effet néfaste sur la bonne tenue de l'économie ou n'a pas beaucoup influé sur les mouvements migratoires.

Nous avons aussi découvert certains éléments susceptibles de vous intéresser pour la Loi sur les accords fiscaux et l'orientation de la politique de stabilisation. J'ignore si on y a fait allusion au cours des audiences, mais vous savez sans doute que la deuxième partie de la Loi traite plus particulièrement des politiques de stabilisation. Cette section prévoit que si le rendement de l'impôt provincial diminue, pour des raisons économiques, les services pourront être maintenus au niveau de l'année précédente et le gouvernement fédéral compensera pour toute baisse des recettes non tirées de l'exploitation des ressources. Cette disposition se retrouve dans la plupart des textes relatifs aux ententes fiscales publiés depuis la fin des années 1950, même si aucun versement n'a été consenti en vertu de cette section.

Depuis la Commission Carter, plusieurs suggestions ont été faites visant à rendre la politique de stabilisation plus claire dans les accords. Des chercheurs et des commissions universitaires désireraient incorporer à la Loi sur les accords fiscaux un facteur permettant d'enrayer l'influence néfaste des cycles. Monsieur le président, il est important de constater, sur le plan du rôle joué par les gouvernements provinciaux et fédéral dans la politique de stabilisation, que la politique de stabilisation a perdu de son efficacité suite au transfert des ressources accordé aux gouvernements provinciaux, au cours des années, en vertu de la Loi sur les accords fiscaux.

Nous avons entrepris une étude de la question dont vous trouverez les résultats en page 27. Le rapport indique que l'accroissement du rôle joué par les gouvernements provinciaux et locaux ces dernières années n'a pas entraîné une baisse d'efficacité des politiques de stabilisation; rien ne nous pousse donc à incorporer à la Loi sur les accords fiscaux un élément permettant d'enrayer les cycles.

Monsieur le président, passons à présent à la troisième question, celle des ententes de perception fiscale et des objectifs d'harmonisation fiscale à la page 29. Dans l'ensemble, l'évolution, ces 40 dernières années, des ententes de perception fiscale a été satisfaisante. Depuis 1941, nous sommes passés de

[Text]

shifted from complete centralization of personal and corporate income taxes to a much more flexible sharing of income taxes between federal and provincial governments. The increased flexibility which has been attained by the provinces in the determination of their own income taxes has not prevented them from maintaining uniformity in important areas of taxation practice. That is, all the provinces agree to rules governing the allocation of individual incomes and corporate profits for purposes of provincial taxation, and these rules prevent double taxation of income and other practices, which were called the tax jungle in the 1930s in Canada, some of which practices presently exist in other federal states.

We would suggest that the developments in the tax collection agreements, Mr. Chairman, are one element of the Fiscal Arrangements Act that you may need to worry less about. Nevertheless, there are one or two disturbing elements in recent years, one or two disturbing developments. As Professor Thirsk has already indicated to this committee, the essential objective of fiscal harmonization in the federal state is to obtain fiscal arrangements which allow diversity in expenditures by each provincial government with the least amount of fiscally induced distortion in the allocation of the economy's resources. Unfortunately, there have been a few instances recently where provincial governments have attempted to institute measures which would adversely affect the allocation of resources. We are thinking in particular of the discriminatory type of legislation which would convey a tax break to residents of a province where the taxpayer held shares in a corporation which was headquartered in that province.

We view these and similar discriminatory measures with distaste. We think the purpose of this kind of legislation is likely to be self-defeating. Our analysis suggests that the provinces cannot export the burden of inefficient policies in the long run. Nevertheless, this type of beggar-thy-neighbour policy is rather worrying.

• 2040

I think those remarks can be interpreted in relation to the code of conduct that is presently being discussed between the provinces and the federal government, but for the most part we see less cause for concern, or indeed no cause for concern, in other forms of tax differentiation between provinces. One might note that the provinces will usually tend to avoid excessive differentiation in basic taxes where the taxes apply to factors of production that are very mobile. Nevertheless, some of the tax differentiation that has emerged in recent years can be viewed as a legitimate attempt to implement distributional objective on the part of the provinces, and some of this differentiation might also be viewed as a healthy example of rivalry between the provinces.

We suppose that the prospect of tax competition does worry some provinces that are not as well-heeled as others, and this is one consequence of the present disparities in fiscal capacity between the provinces. But we feel that it would be useless to address this feature of our current economic circumstances by attempts to impose forced uniformity in taxes, because instead

[Translation]

la centralisation complète des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés à une formule beaucoup plus souple de partage de l'impôt sur le revenu entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ces dernières ont assoupli leurs régimes d'impôt sur le revenu tout en maintenant une certaine uniformité au niveau des méthodes d'imposition dans des secteurs importants. Toutes les provinces ont obéi à des règles régissant la répartition des revenus des particuliers et des profits des sociétés aux fins de l'imposition provinciale. Ces règles ont empêché la double imposition des revenus et d'autres méthodes dont certaines existent encore dans d'autres États fédéraux et ont entraîné la disparition de ce que l'on appelait, dans les années 30 au Canada, la « jungle fiscale ».

Monsieur le président, à notre avis, l'évolution des ententes de perception fiscale est un des éléments de la Loi sur les accords fiscaux les moins préoccupants. Toutefois, deux ou trois éléments sont venus perturber l'ensemble ces dernières années. Comme M. Thirsk l'a dit au Comité, l'objectif essentiel de l'harmonisation fiscale dans un État fédéral, c'est d'instaurer des accords fiscaux permettant la diversification des dépenses de chaque province tout en empêchant au maximum une déformation de la répartition des ressources de l'économie due au régime fiscal. Malheureusement, certains gouvernements provinciaux ont, ces derniers temps, tenté d'instaurer des mesures nuisibles au système de répartition. On songe en particulier aux règlements discriminatoires accordant un allègement fiscal à certains résidents d'une province où le contribuable a des actions dans une société dont le siège central se trouve dans la province.

Nous voyons d'un très mauvais œil l'application de mesures discriminatoires de ce genre et pensons qu'en les adoptant on court à sa perte. Notre analyse tend à démontrer que les provinces ne peuvent, à long terme, reporter sur d'autres la responsabilité de politiques peu efficaces. Toutefois, cette attitude qui consiste à faire la manche auprès de son voisin est assez préoccupante.

Ces remarques sont liées au code de conduite dont discutent actuellement les provinces et le gouvernement fédéral. Toutefois, en général, nous estimons que l'imposition de méthodes fiscales différentes entre les provinces ne doit pas nous préoccuper. On constate que les provinces évitent généralement d'imposer des taxes de base très différentes quand elles s'appliquent à des facteurs de production extrêmement mobiles. Toutefois, la tendance à la diversification de l'impôt constatée ces dernières années peut être considérée comme une tentative légitime de la part des provinces de réaliser les objectifs de distribution ou comme un exemple de rivalité sain.

Nous supposons que la perspective d'une concurrence sur le plan fiscal inquiète quelque peu certaines provinces moins bien protégées que d'autres. C'est là l'une des conséquences de l'inégalité sur le plan de la capacité fiscale actuel des provinces. Toutefois, il serait inutile d'essayer de régler ce problème dans la conjoncture économique actuelle par l'imposition

[Texte]

of giving tax breaks to attract business, our have provinces could simply achieve the same objectives by expenditure competition or by regulation. To the extent that present differences in fiscal capacities between provincial governments do present problems, we feel that these problems are best addressed by other mechanisms.

The second taxation problem—and my final remarks, Mr. Chairman—that we would like to bring to the attention of the committee is one that I do not think has received emphasis in your hearings. This relates to the privileged status with respect to taxation granted to Crown corporations in our constitution and the consequences for the organization of our economy and the intergovernmental fiscal arrangements. My remarks, Mr. Chairman, are to be found from page 32 on.

We view this as a problem that is increasing in importance, one which should be of concern to all levels of government and which will have to be addressed in the near future. We can indicate some of the sources of our concern.

It has long been realized, first of all, that the takeover of business activities by one level of government can shelter these activities from taxation by another level of government. This problem arose, for instance, when provincial hydro Crown corporations were being formed, and the incentive to do so still exists in other areas of the economy. So there is this aspect of the formation of Crown corporations shielding business activities from taxation by another level of government.

A second, and possibly more important, cause for concern relates to the effect on the organization of the economy. As we have noted, these corporations are not subject to taxation unless intergovernmental agreements exist to this effect or there is voluntary action. Moreover, by legislation many of the corporations are only required to cover their financial costs, they are not required to earn any normal rate of return on capital.

This freedom from the normal constraints for investment activity means that the Crown corporations, in effect, can outbid the private sector of the economy in obtaining access to investment funds. This may lead to the diversion of resources from more productive activities and may lead the Crown corporations concerned to be overly capital intensive in their methods of production. In addition, consumers of the products of these Crown corporations may obtain substantial subsidies because of the requirements that these corporations only cover their financial costs.

We can give an example that may persuade members of the committee that we have a problem in this area. One of the council's contractors has recently calculated that if the Crown corporations involved in the production of hydro-electricity were to charge rates that reflected an average rate of return on capital in the economy, they would have to up their prices by approximately 68 per cent, on average.

We might finally note, Mr. Chairman, that the questions of the tax treatment of Crown corporations create a problem of equity also in the intergovernmental transfers, which you are

[Traduction]

forcée d'un uniformité des taxes. En effet, au lieu d'accorder des allègements fiscaux pour attirer l'entreprise, les provinces prospères pourraient arriver au même résultat en faisant concurrence aux autres sur le plan des dépenses ou par voie de règlements. Dans la mesure où les différences sur la capacité fiscale entre les provinces constituent un problème, nous estimons qu'il vaut mieux recourir à d'autres moyens.

Monsieur le président, et je terminerai là-dessus, nous aimerions attirer l'attention du Comité sur un deuxième problème relatif à l'imposition qui, à mon avis, n'a pas été suffisamment mis en lumière au cours des audiences. Il s'agit du traitement de faveur accordé aux sociétés de la Couronne par notre Constitution et des répercussions que cela entraîne sur l'organisation de notre économie et les ententes fiscales entre les gouvernements. Monsieur le président, je vous renvoie aux pages 32 et suivantes.

Voilà un problème qui prend une importance croissante et que devraient régler sous peu tous les niveaux de gouvernement. Voici les raisons pour lesquelles nous nous en inquiétons.

Il y a longtemps qu'on sait que si un niveau de gouvernement rachète certaines entreprises, il empêche par là même les autres gouvernements de prélever un impôt dessus. On s'en est aperçu lors de la création de sociétés hydro-électriques de la Couronne et cette tendance se retrouve dans d'autres secteurs de l'économie. La mise sur pied des sociétés de la Couronne empêche d'autres niveaux de gouvernement de prélever leur part d'impôts.

Autre sujet de préoccupation, plus important peut-être, les répercussions sur l'organisation de l'économie. Les sociétés en question sont donc exemptes d'impôt à moins d'une entente intergouvernementale ou d'un assujettissement de plein gré de leur part. En outre, la loi oblige bon nombre de sociétés à amortir simplement leurs coûts et non pas à faire fructifier, comme c'est normal, leur capital.

Libérées des contraintes découlant d'une activité d'investissement, les sociétés de la Couronne peuvent supplanter le secteur privé et avoir accès à des fonds d'investissement. Il peut donc y avoir détournement de ressources qui auraient pu être consacrées à des activités plus productrices, et les sociétés de la Couronne peuvent être éventuellement amenées à avoir besoin de capitaux excessifs pour produire. Les consommateurs des produits de ces sociétés de la Couronne peuvent alors obtenir des subventions considérables étant donné que les sociétés en question sont uniquement tenues d'amortir leurs frais.

Nous pouvons donner aux membres du Comité un exemple qui les convaincra. L'un des entrepreneurs du Conseil a calculé récemment que si les sociétés de la Couronne s'occupant de la production d'hydro-électricité imposaient des tarifs rendant compte d'un taux de rentabilité moyen du capital dans l'économie, elles devraient relever en moyenne leurs prix d'environ 68 p. 100.

Monsieur le président, pour terminer, la question des avantages fiscaux accordés aux sociétés de la Couronne crée un problème d'équité sur le plan des transferts intergouvernementaux.

[Text]

studying. The equalization program, for instance, is based on the visible revenues of provincial governments or their agencies, and implicit revenues, such as the disbursement of revenues by means of subsidies to consumers, are not taken into account. The figures I have just given you on the possible extent of the implicit subsidy to consumers of hydroelectricity may suggest to committee members that this could be a problem of some significance in our fiscal arrangements.

• 2045

Mr. Slater: Thank you. Mr. Chairman, we have included a list of our research papers of interest to your research staff, an appendix that outlines some of the estimates of the magnitude and provincial distribution of natural resource revenues, and a little background memorandum that we used as a briefing note to our council.

We will be delighted to try to answer questions or to be of help in any way that we can, Mr. Chairman—not only now, but in the continuing work with your staff.

The Vice-Chairman: Thank you, Dr. Slater. I was wondering if, for a moment, I might ask you some questions that have been bothering us rather recently.

We talk about a fiscal disparity between the federal government and the provinces. The federal government has the ability to level any form of taxation that it wants. Is the federal government deficit, in your opinion, due either to federal overspending in fields not within its jurisdiction or, in the alternative, federal under-taxing, in view of the fact that it has free taxing powers? Is there really, in your opinion, any federal problem with respect to its fiscal capacity?

Mr. Slater: Mr. Chairman, in the last couple of annual reviews we have been looking at this question, and we continue to look at it. It is not for us to judge whether the federal government is overspending or not, they have to make their decisions about that. What we have identified, Mr. Chairman, is this: If we take a medium-term view of this economy, if we look at the investment requirements and priorities and the long-term interests in not overusing foreign savings, and if we look at the numbers of factors that are pressing up on the level of expenditures of governments—notably some changes in the number of older people, increased pressures for expenditures on particular items federally, such as defence, debt service, et cetera—we are of the view that if the governments of this country are going to carry on the same levels and kinds of expenditure programs that they are now doing and are going to respond to certain very pressing needs or forces beyond their control, they will, in fact, have to raise more revenue. Some part of that burden of raising more revenue inevitably falls on the federal government. In our view also, except for those three western provinces that are in strong positions, it is not correct to say that the provinces in this country are in a rich and easy position. Both levels of government, in our view, aside from those that have very large resource revenues, have a serious problem of containing expenditures and raising taxes.

[Translation]

taux que vous étudiez. Par exemple, le programme de péréquation se fonde sur les recettes visibles des gouvernements provinciaux ou de leurs organismes ou encore sur les recettes implicites, telles les recettes sous forme de subventions accordées aux consommateurs, qui ne sont pas prises en compte. Les chiffres que je viens de vous citer relatifs à l'importance des subventions implicites accordées aux consommateurs d'hydroélectricité vous indiquent que cela pourrait poser un problème considérable pour nos accords fiscaux.

M. Slater: Merci, monsieur le président. Nous vous avons remis une liste de nos travaux de recherche et vos chercheurs pourront peut-être y trouver quelque chose d'utile. Il y a également, en annexe, une ventilation estimative de l'importance et de la répartition des revenus provinciaux tirés des ressources naturelles et nous avons inclus également un court document que nous avons utilisé pour informer notre Conseil.

Nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions et s'il y a autre chose qui pourrait vous être utile, monsieur le président, je veux dire que si vous voulez d'autres renseignements, nous sommes à votre disposition.

Le vice-président: Merci, monsieur Slater. Je voudrais vous poser quelques questions qui ont été soulevées récemment.

On a parlé de la disparité fiscale entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le gouvernement fédéral peut percevoir n'importe quel impôt, selon sa volonté. A votre avis, le déficit du gouvernement fédéral provient-il du fait qu'il engage des dépenses dans des domaines qui ne relèvent pas spécifiquement de sa compétence ou du fait qu'il n'impose pas assez? Le gouvernement fédéral jouit de pouvoirs d'imposition très libres, n'est-ce pas? Le gouvernement fédéral fait-il face à un véritable problème quant à sa capacité d'imposition?

M. Slater: Monsieur le président, les deux derniers exposés annuels se penchent sur ce problème et nous n'avons pas fini de l'étudier. Il ne nous appartient pas de juger si le gouvernement fédéral dépense trop ou pas assez, car c'est à lui de prendre les décisions à cet égard. Monsieur le président, nous avons quand même déterminé ceci: en étudiant l'économie à moyen terme, en étudiant les besoins en investissement et les priorités, il serait opportun à long terme de ne pas surutiliser l'épargne étrangère. En outre, étant donné les facteurs qui font gonfler les dépenses gouvernementales, notamment l'augmentation du nombre des retraités, les dépenses plus importantes que doit engager le gouvernement fédéral pour la défense, le service de la dette, etc., nous estimons que si les gouvernements veulent maintenir les mêmes programmes de dépenses que ceux qui existent actuellement et veulent répondre aux besoins urgents ou aux forces qu'ils ne pourront pas éventuellement juguler, il leur faudra augmenter les revenus. Le gouvernement fédéral doit assumer sa part de responsabilités et il lui revient donc une partie du fardeau de l'augmentation des revenus. A notre avis, sauf dans les provinces de l'Ouest qui sont en position de force, il n'est pas juste de dire que les provinces sont riches et ont la tâche facile. Les deux niveaux de gouvernement, à notre avis, sauf ceux qui peuvent tirer des revenus importants des ressources, font face à un problème grave et doivent endiguer

[Texte]

In my personal view, the arithmetic of passing the problem from the federal government to the provinces is unchallengeable; as a policy that fits the needs of this country, I do not think is a particularly good idea. But in the end, the question of who will have to carry relative shares in that adjustment is really something which has to be fought out at the political level.

• 2050

The Vice-Chairman: Is it your view that the federal government could cure its fiscal problems by increasing its taxes and by reducing its expenditures?

Mr. Slater: The federal government has already gone quite a long way, compared to the position it was in a year ago certainly, in raising its taxes. While the National Energy Program is a multi-faceted program, one facet of it is to raise very large amounts of additional revenue over the future years for the federal government to be able to undertake certain additional energy expenditure programs, but the expenditure programs are not as large as the revenue to be raised, and the National Energy program is a major net contributor to the Consolidated Revenue Fund.

The Vice-Chairman: So can I gather that it is your view that, if the National Energy Program taxes are continued, the federal government's relative deficit-surplus position will improve significantly and that, vis-à-vis the provinces, the federal government will be back in reasonable shape?

Mr. Slater: I think to say "back in reasonable shape" is probably pressing things, Mr. Blenkarn, too far. As far as I can see, the federal government does have a lot of pressing expenditures coming on it. It certainly would be in a lot better shape than it was a year ago.

The Vice-Chairman: Is it your view that the transfers to the provinces in terms of equalization, EPF payments, CAP payments and so on are not the cause of the federal deficit?

Mr. Slater: Short answer. Yes. Taken in the broad, those transfers have had a growth which is not materially different from the growth of the nominal GNE of the country. The federal revenue system with its present structure and rates would, with the growth of the country, actually draw in a bit more revenue, the revenue would increase marginally more rapidly than the Gross National Expenditure. I think that is essentially the situation. Insofar as one can partition the causes of deficits—and you know to some extent that is a bit of a shell game, but to the extent that one can do it—I think one would have to say it is the shortfall of revenues which has dominated the development of the federal government's deficit position. Some increases in expenditures vary rapidly interest rates like debt service, but the revenue story is the dominant one. A series of discretionary policies which are made for perfectly

[Traduction]

les dépenses et percevoir plus d'impôts. A mon sens, il est indéniable qu'il faut que le gouvernement fédéral transmette une partie du fardeau aux provinces. Cependant, je ne pense pas que ce soit une politique qui corresponde aux besoins du pays et je ne pense pas que ce soit une bonne idée. Tout compte fait, il faudra qu'il y ait un rajustement des parts relatives et, évidemment, il appartient à l'échelon politique de régler cette question.

Le vice-président: A votre avis, le gouvernement fédéral pourrait-il résoudre les problèmes fiscaux en augmentant les impôts ou va-t-il le faire en réduisant les dépenses?

M. Slater: Le gouvernement fédéral a déjà amélioré sa position par rapport à ce qu'elle était il y a un an, car il a augmenté ses impôts. Le Programme énergétique national est un programme polyvalent, dont une facette vise à réunir des sommes énormes de revenus supplémentaires d'ici quelques années pour que le gouvernement fédéral soit en mesure d'élargir ses programmes de dépenses pour l'énergie. Cependant, les programmes de dépenses ne sont pas aussi importants que les revenus que l'on en tire, si bien que le Programme énergétique national constituera un apport net de fonds au fonds du revenu consolidé.

Le vice-président: Donc, si je vous ai bien suivi, si les impôts qu'on percevra dans le cadre du Programme énergétique national sont effectivement perçus, la position relative du déficit du gouvernement fédéral par rapport à son excédent sera nettement améliorée, et par rapport aux provinces, le gouvernement fédéral se remettra à flot, n'est-ce pas?

M. Slater: Je pense que de dire que le gouvernement fédéral sera « remis à flot » est peut-être exagéré, monsieur Blenkarn. On ne peut pas encore prétendre cela. D'après ce que je puis envisager le gouvernement fédéral doit faire face à des dépenses urgentes, mais sa position est nettement supérieure à ce qu'elle était il y a un an.

Le vice-président: A votre avis, les paiements de transfert aux provinces consentis en vertu de la péréquation, les paiements faits au titre du financement des programmes établis, les paiements faits au titre du Régime d'assistance publique du Canada, etc., ne sont pas la cause du déficit fédéral.

M. Slater: Je réponds spontanément, oui. Dans l'ensemble, ces paiements de transfert ont augmenté, mais à un rythme qui n'est pas tellement différent de l'augmentation des dépenses brutes nationales. Le régime d'imposition actuel, étant donné sa structure, et les taux imposés, étant donné la croissance que nous connaissons au Canada, permet de tirer un peu plus de revenus, et ces revenus augmenteront marginalement plus rapidement que les dépenses nationales brutes. Je pense que la situation se résume à cela. Si l'on essaie de ventiler les causes du déficit, et vous saez que c'est difficile, on peut constater que c'est la chute de revenus qui a entraîné le déficit du gouvernement fédéral. Certaines dépenses varient considérablement, et on peut songer au taux d'intérêt qui a une incidence directe sur le service de la dette. C'est cependant par les revenus que tout s'explique. Certaines politiques discrétionnaires qui ont été

[Text]

good and understandable reasons are the thinkgs which I think have build that deficit up.

The Vice-Chairman: Now, if there are any fiscal disparities, would you agree that those fiscal disparities are really horizontal between the provinces, amongst themselves and, particularly, if you removed Alberta form the calculations, generally speaking the provinces are relatively equal in a fiscal capacity?

Mr. Slater: Mr. Chairman, I think the situation is that if one is judging the fiscal capacity . . .

The Vice-Chairman: I mean after existing transfers.

• 2055

Mr. Slater: After existing transfers. I believe—and I will ask Dr. Sewell to confirm it—it is correct that the equalization program as it exists has indeed gone a very long way towards equalizing the fiscal capacity of the provinces, aside from the resource revenue question.

Mr. Sewell: Yes, that is correct, Mr. Blenkarn.

The Vice-Chairman: Ontario has suggested that there is overequalization, in that under the present formula Ontario would normally collect equalization. Ontario is not collecting equalization. To the extent that Ontario is not collecting equalization, Ontario has suggested there is overequalization. What do you say about that?

Mr. Slater: I am going to ask Dr. Sewell if he could take that one on.

Mr. Sewell: I am not sure, Mr. Blenkarn, whether you can consider that issue having in mind only the equalization program. It is quite true the equalization program is an equalizer, and it is quite true that one of its effects is to equalize Ontario downwards, because a large part of the revenues for that program are raised in Ontario from provincial residents who happen to be federal taxpayers. You could look at the equalization program as reducing the fiscal capacity of Ontario. I am not sure whether the same thing holds if you take into account not only the transfers through the equalization program but a few of the other transfers which are going on, such as the transfer through the oil pricing policy of the federal government. It is a rather substantial transfer to the residents of Ontario.

The Vice-Chairman: I am going to leave the opportunity for my colleagues to question you, because I understand we do want to get out of here somewhere along the line, Dr. Slater. I have a number of other questions. Perhaps I will catch you later.

Mr. Slater: Sure.

The Chairman: Mr. Herbert.

Mr. Herbert: Perhaps, Mr. Chairman, first, as Mr. Blenkarn, the Vice-Chairman, has suggested that we append the statement to the minutes, that probably requires a motion. I think we should get that little bit of business out of the way.

The Chairman: Is it agreed that the statement will be appended to this evening's *Proceedings*?

Some hon. Members: Agreed.

[Translation]

adoptées pour des raisons tout à fait compréhensibles, ont contribué au gonflement du déficit.

Le vice-président: S'il est vrai qu'il existe des disparités fiscales, n'est-il pas vrai que ces dernières atteignent également toutes les provinces et en particulier, si dans les calculs on fait abstraction de l'Alberta, on peut dire que les provinces, on, en général, une capacité fiscale égale.

M. Slater: Si l'on essaie de tirer des conclusions de la capacité fiscale . . .

Le vice-président: Je veux dire une fois que les paiements de transfert sont faits.

M. Slater: Après. Je demanderai à M. Sewell de confirmer cela. Je pense cependant que le programme de péréquation, dans sa forme actuelle, a permis de niveler la capacité fiscale des provinces, exception faite des revenus tirés des ressources.

M. Sewell: En effet, c'est très juste, monsieur Blenkarn.

Le vice-président: L'Ontario a dit qu'il y avait péréquation à outrance et qu'aux termes de la formule actuelle, l'Ontario normalement devrait retirer certaines sommes à cause de la péréquation. Il n'en est rien cependant. C'est pour cette raison que l'Ontario prétend qu'il y a péréquation à outrance. Qu'en pensez-vous?

M. Slater: Je vais demander à M. Sewell de vous répondre.

M. Sewell: Monsieur Blenkarn, je ne suis pas sûr que l'on puisse voir les choses uniquement du point de vue du programme de péréquation. Il est vrai que ce programme vise à niveler et que l'Ontario y perd, car une grande partie des revenus qui servent à l'application de ce programme proviennent de l'Ontario, de résidents de la province qui sont des contribuables fédéraux. On pourrait prétendre donc que le programme de péréquation réduit la capacité fiscale de l'Ontario. Je ne pense pas cependant que l'on puisse faire valoir le même argument si, en plus des paiements de transfert, on tient compte d'autres transferts comme la politique sur le prix du pétrole qu'applique le gouvernement fédéral. Cette politique, en effet, représente un transfert substantiel pour les résidents de l'Ontario.

Le vice-président: Je vais céder la parole à mes collègues car nous voulons procéder le plus rapidement possible. J'ai d'autres questions à vous poser, mais j'attendrai.

M. Slater: Merci.

Le président: Monsieur Herbert.

M. Herbert: Monsieur le président, comme M. Blenkarn, le vice-président, a proposé que l'exposé soit consigné en annexe au compte rendu, il serait peut-être opportun d'adopter une motion. Pouvons-nous le faire pour en être débarrassé tout de suite.

Le président: L'exposé de nos témoins de ce soir peut-il être consigné en annexe à notre compte rendu?

Des voix: D'accord.

[Texte]

Mr. Herbert: Mr. Slater, the more I listen to economists, particularly, the more I get befuddled when we talk about equalization. I must admit, this far down the line, I really do not know what in the heck it is all about. Putting aside for a moment the problem of whether we include resource revenue—and we have gone over that enough—it is complex enough. But the original principle was that we should bring all provinces up to a national average. We should equalize their ability to raise revenues to some national average. I wonder why we have gone through this terribly complicated exercise and whether there is not some much simpler formula.

I ask you bluntly, why can we not look at the individual taxes paid at the federal level as a means of determining the distribution of a sum of money, say the present equalization total—the sum we can talk about after, but the principle of distribution—so as to use that readily and very easily determined amount per province, the only variable, if any, being the one province of Quebec, where we have the extra tax points but where again it is fairly easy to determine value for purposes of arriving at a figure? Would this not be an extraordinarily easy method of determining the ability of the provinces to raise taxes themselves, and leaving aside all these other complications of the different directions the provinces want to move in on a provincial basis? Surely there is nothing any one province does which another province cannot do: taxes on tobacco or liquor or goodness knows what. Why cannot we stick to something simple? Or is that too complicated?

Mr. Slater: I am going to try to answer, then I am going to let my colleague.

There is no question but what, in the calculation, two or three quite simple things could be used. You have suggested one, Mr. Herbert. As I understand it, you figure out what federal taxes are collected from persons in each province and you use that as a measure of the fiscal capacity. Another one also quite easy to calculate, though it drags a bit because it has statisticians' estimates involved, would be measures of the gross provincial product, or the gross national product of each province. Again, that is a very simple kind of measure.

• 2100

As I understand it, the provinces take the view that the ability for them to raise money by their own fiscal efforts is not really quite the same for each dollar of income around. The most obvious example, I think, is that the activity in the nature of resource activities in a province and the sales generated out of that often are capable of yielding more revenue to a province per dollar of sales than, let us say, a dollar of sales of making furniture or something else. So people say, look, what we really want to do is put the provinces in a position where if they make the same fiscal effort in using whatever is the nature of their resource—raising capability—they are making equal effort—that is the right thing to try to achieve.

I think the question we have to answer is this. Are the federal tax collections from persons in each province a reasonably fair measure of the fiscal capability which a province, in

[Traduction]

M. Herbert: Monsieur Slater, plus j'écoute les économistes, plus je m'embrouille quand nous parlons de péréquation. Je dois avouer qu'au fond, je ne sais pas vraiment de quoi il s'agit. Laissons de côté la question des revenus tirés des ressources car elle est complexe. Nous en avons beaucoup parlé du reste. Le principe original vise à ce que toutes les provinces atteignent un niveau national qui soit le même. On doit égaliser leur capacité de tirer des revenus et la norme est une moyenne nationale. Je me demande pourquoi nous avons choisi une mesure aussi compliquée et pourquoi nous n'avons pas songé à une formule plus simple.

Je pose la question directement. Pourquoi ne pas envisager les impôts payés à l'échelon fédéral pour déterminer comment l'argent sera réparti. Il y a une somme totale, et nous pourrions la chiffrer après, car je tiens à parler du principe de la répartition. On pourrait songer à une mesure qui déterminerait d'emblée et facilement quelles sommes chaque province reçoit, il y aurait un facteur variable, le cas échéant, car la province de Québec jouit de quelques points fiscaux supplémentaires. De toute façon, la valeur est facilement déterminable pour obtenir les chiffres que l'on cherche. Est-ce que cela ne constituerait pas une méthode très facile pour déterminer la capacité propre à chaque province, sans tenir compte de toutes les complications des diverses orientations que se donnent les provinces? Il est entendu que dans une province donnée, il n'y a rien que l'on puisse y faire qu'une autre province ne pourrait pas faire. En effet, chacune d'entre elles peut frapper le tabac et l'alcool ou d'autres produits de certaines taxes. Pourquoi ne pas simplifier les choses? Pourquoi est-ce si compliqué?

M. Slater: Je vais essayer de vous répondre, mais je demanderai à mon collègue de vous aider.

Il est entendu que dans les calculs, on pourrait utiliser deux ou trois facteurs très simples. Monsieur Herbert, vous en avez proposé un. Si je comprends bien, vous établissez le montant de taxes fédérales perçues dans le cas des particuliers dans chaque province et vous utilisez cela comme mesure de capacité fiscale. Une autre façon de procéder aussi facile à utiliser, même si elle met un certain temps compte tenu du fait qu'il y a des évaluations statistiques en cause, consisterait à mesurer le produit provincial brut ou le produit national brut de chaque province.

Si je comprends bien, les provinces considèrent que leur capacité de recueillir des fonds par le biais de l'imposition n'est pas la même dans tous les cas. L'exemple le plus frappant est, je crois, le cas des opérations se rapportant aux ressources dans une province et des ventes qui en résultent et qui, bien souvent, fournissent plus de recettes à la province par dollar de taxes que, mettons, par dollar de vente dans le cas de la fabrication de meubles, etc. Donc, on nous dit: ce qu'on veut, c'est que les provinces soient en mesure d'avoir le même rendement fiscal, quelle que soit la nature des ressources en cause, lorsque elles font un effort égal.

La question à laquelle nous devons répondre est la suivante: est-ce que l'impôt sur les particuliers perçu par le gouvernement fédéral dans chaque province constitue une juste mesure

[Text]

turn, could exercise, if it wanted to, in providing its own services? Is it or is it not? We know that the personal income tax system works in certain ways for farmers and certain ways for trappers and certain ways for fishermen and different ways for other people and so on. Does that simple measure of the federal tax collection from persons in the provinces, realizing that there is a very great difference of mixture of people and income generation and so on in each province—is that a fair scheme? Simple, yes; but is it fair?

I guess the way the system has evolved is complicated, but at least it has this merit: it says we will in fact take the fiscal system as it has evolved and as it is used in the provinces, it will make allowances for the different possibilities of each of those elements in the fiscal management of each province, and we will simply judge the entitlement to equalization on the basis of the evidence of what use is made of the fiscal system by the provinces themselves. If the provinces can agree on that, that is probably a pretty good measure of the equity of the system.

I think the principal argument against one of those what you call "macro-economic indicators" of equalization entitlement is the argument that it would be materially less fair than this more complicated system.

• 2105

Mr. Sewell: I think I can provide you with a couple of quick points here, Mr. Herbert, to add to what Dr. Slater has said. You will notice that in the second part of that formula for the equalization program, the objective is to provide comparable services without resorting to unduly burdensome levels of taxation, although it is obvious you cannot bleed a stone in some areas and you can get a lot of revenues out of other areas—you are looking at a smoker. The point is, I cannot move from province to province and expect much tax relief by so doing. All of the provinces extract a large amount of revenue from that rather, what we call an elastic source, but some of the provinces have other sources that they can tap which we cannot get at—their immobile natural resources which cannot move around from province to province. They can extract large rents from that.

Now, all that the representative tax system which underlies the equalization program does is say: Let us take account of that. Some governments can raise revenues more easily than others and we should put that into this program. It is really the representative tax system that provides the punchline that tries to ensure we are taken into account without the objective on without resorting to unduly burdensome levels of taxation.

The second thing that might be helpful, Mr. Herbert, is if one thought of income as an accountant might think of it, and I do not think the federal tax system does reflect differences in

[Translation]

de la capacité financière de la province, dans le cas des services que cette dernière fournit? Nous savons que l'impôt sur le revenu des particuliers s'applique de différentes façons selon qu'il s'agit de cultivateurs, de trappeurs, de pêcheurs, etc. . . . est-ce qu'une mesure aussi simple que la perception de l'impôt fédéral sur les particuliers dans les provinces, compte tenu de ces différentes sortes de personnes et des revenus qui sont fournis, dans chaque province, permet d'établir un régime juste lorsqu'il s'agit de la prestation des services, etc.? Il s'agit d'une mesure qui est simple à calculer, mais est-elle juste?

Je suppose que de la façon dont le système a évolué pour atteindre l'état actuel, il se présente sous une forme compliquée, mais tout au moins il a sa valeur. En effet, le système tel qu'il a évolué et tel qu'il est appliqué par les provinces permet de tenir compte de la façon différente dont se présente chacun des éléments dans le cadre de la gestion financière de chaque province. Nous n'aurons plus qu'à juger alors des droits au point de vue péréquation de chaque province en nous basant sur l'utilisation du système fiscal qu'en fait la province elle-même. Si les provinces sont d'accord, je crois qu'on aura là une bonne indication de l'équité du système.

Je crois que le principal argument invoqué à l'encontre d'un de ces indicateurs macro-économiques, comme on les appelle, des droits au point de vue péréquation, c'est le fait que ce serait une façon moins juste de procéder, physiquement parlant, que si l'on utilisait ce système plus compliqué qui existe actuellement. David, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Sewell: Je crois que je puis apporter quelques rapides remarques, monsieur, qui s'ajouteront à ce que M. Slater a indiqué. Vous avez remarqué que dans la deuxième partie de la formule du programme de péréquation, on a pour objectif de fournir des services comparables sans faire appel à un niveau d'imposition trop lourd, même s'il est évident qu'on ne peut pas dans certains secteurs tirer plus de revenus et que dans d'autres, on peut le faire—vous avez en face de vous un fumeur—Je vous dirai que j'aurais beau aller d'une province à l'autre, je ne pourrais pas m'attendre à payer moins dans mon cas—toutes les provinces tirent une grande partie de leurs recettes de cette façon de procéder, tirent une grande partie de leurs ressources de cette source élastique comme nous l'appelons, mais certaines provinces disposent d'autres sources auxquelles nous n'avons pas accès, soit de leur capital en ressources naturelles immobiles et qui ne peuvent pas se déplacer de province à province. Ces provinces peuvent tirer de gros revenus de ces ressources.

Je dirai donc que tout ce que ce système de taxation représentatif, dans le cadre du programme de péréquation, indique, c'est qu'on va tenir compte de ces ressources et du fait que certains gouvernements peuvent obtenir des recettes plus facilement que d'autres. Il s'agit vraiment d'un système de taxation représentatif qui permet de s'assurer qu'on tient compte de ces facteurs sans recours à des niveaux d'imposition trop élevés.

En deuxième lieu, monsieur Herbert, si l'on conçoit le revenu selon la façon dont le voit le comptable, je ne crois pas que le système d'imposition fédéral tient compte des différen-

[Texte]

income here because what it does not take into account is net fiscal benefits passed back by provincial governments where they are well-heeled. We have an obvious example in Alberta, which can wipe off \$4 or \$5 billion in municipal debt, which has no sales taxes, and a variety of other fiscal benefits that are not reflected in the concept of income on which we are taxed as federal citizens.

Mr. Slater: Except for the resource revenue problem, my impression is that there is no fundamental difficulty arising from having this representative tax base to equalization system. It is true that it makes it a kind of an arcane subject which about eight people in the country are able to work their way through in all the detail, but I do not think it is causing fundamental difficulties. The resource revenue thing, Mr. Herbert, I think is the place where the principal difficulties arise.

Mr. Herbert: Mr. Slater, that there is no fundamental difficulty, I do not think is an excuse for not questioning.

Mr. Slater: Oh, no, no, no.

Mr. Herbert: Leaving aside resource revenue, because obviously we are talking about the wealth of the province when we start talking about that, if we get into that we have heard lots of arguments that we have to include the wealth of every province, including the hydroelectric capacity of Quebec and the manufacturing capacity of Ontario, and so on and so on. That really was not my point, and I must admit at the moment I have not been convinced by your argument that there is anything wrong with using a nice simple base like federal individual taxation, inasmuch as at some point in time I get the impression that the dollars have to pass through the individual's pockets in order to some how get back into the economy.

I saw that as a sort of base on which to build with modifications and so on and it seems to have been thrown right out the window as a yardstick. When I questioned as to whether federal taxation itself is not a form of equalization since we obviously charge more per capita in Alberta than we charge per capita in Newfoundland, we agree, and so we have equalization via taxation. If we want to go to the extreme, I suppose we could even make it even more an equalization program just by our federal taxing. But let me move off that because I do not think we are going to get too much further on that point.

You did say that you see no strong reasons for either federal or provincial governments opening up this program, CAP, that is the social services, for any fundamental reconstruction. Is that particular program not the most inequitable program that we have since the provinces decide whether they will or will not fund a particular piece and the level to which they will fund, and though the federal government may have a long list of items, which I would suspect is likely to be expanded in the discussions, it is still a provincial decision, and the federal

[Traduction]

ces de revenu dans ce cas, car on peut dire que les gouvernements provinciaux bien argentés peuvent profiter de recettes fiscales nettes dont le gouvernement fédéral ne tient pas compte dans son système d'imposition. En effet, nous avons par exemple l'Alberta qui est capable d'éponger 4 ou 5 milliards de dollars de dettes municipales; qui n'a aucune taxe de vente et qui jouit de toute une variété de recettes fiscales qui ne sont pas comprises dans le revenu tel qu'il est imposé dans le cadre de l'imposition de citoyens du gouvernement fédéral.

M. Slater: Sauf dans le cas des recettes provenant des ressources, j'ai l'impression qu'il n'y aurait aucune difficulté foncière à ce que l'on base le système de péréquation sur cette taxation représentative. Il est vrai qu'il s'agit là d'un système qui serait mystérieux sauf pour environ 8 personnes dans le pays qui seraient capables de s'y retrouver dans ces détails, mais je ne pense pas qu'il y ait de difficultés fondamentales qui se posent dans le cas de ce système. Je crois que les seules difficultés se trouvent du côté de cette question des ressources, monsieur Herbert.

M. Herbert: Monsieur Slater, le fait qu'il n'y ait pas de difficultés fondamentales ne doit pas nous empêcher de se poser des questions à son sujet.

M. Slater: Certainement pas.

M. Herbert: Je laisserai cette question des recettes provenant des ressources de côté car, de toute évidence, lorsque nous discutons de cette question, nous songeons à la richesse d'une certaine province et j'ai entendu beaucoup d'arguments qui disaient que l'on devrait alors aussi inclure la richesse de chaque province, y compris la capacité hydro-électrique du Québec et la capacité de fabrication de l'Ontario, etc. Par conséquent, je ne veux pas discuter de cette question, mais je dois admettre pour l'instant que je n'ai pas été convaincu par votre argument indiquant qu'on ne devrait pas utiliser une base aussi simple que l'imposition fédérale des particuliers, car j'ai l'impression qu'à un moment donné, les dollars doivent passer par le particulier pour revenir en quelque sorte dans l'économie.

J'avais considéré cette façon de mesurer comme une base à laquelle on pourrait apporter par la suite des modifications, mais il semble qu'on a décidé de ne pas en faire un jalon. Lorsque j'ai indiqué que je me demandais si la taxation fédérale n'était pas un genre de péréquation puisque de toute façon nous faisons payer plus cher par personne aux habitants de l'Alberta qu'à ceux de Terre-Neuve, on m'avait dit que tel était bien le cas. Pour prendre un cas extrême, je dirais qu'on pourrait encore, par le moyen de la taxation fédérale, accroître la péréquation. Et je préfère quitter ce sujet, car je ne crois pas que nous allons beaucoup progresser dans ce sens.

Vous avez indiqué ne pas voir d'objection importante au fait que le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux pourraient restructurer fondamentalement le Régime d'assistance publique pour des services sociaux. Ne s'agit-il pas là du programme le plus injuste qui existe, puisque les gouvernements provinciaux décident de ce qu'ils veulent financer et du niveau de financement, même si le gouvernement fédéral présente une longue liste de secteurs à financer, et je crois qu'on va encore l'augmenter au cours de discussions, il n'en

[Text]

government pays 50 per cent of the tab, which may be more in one have-not province than in another have-not province and is completely out of kilter when we look at it on a provincial basis? For me, that is the most unfair program we have, and yet you say that is great leave it alone.

• 2110

Mr. Slater: Let me indicate some of the considerations. I think one of the things that the Canada Assistance Program does provide, perhaps in a rough and ready way, if you like, is a kind of safety net to safety nets. If people, through events or changes in other policies, start, in a sense, falling into really unsatisfactory income positions and things of that sort, real hardship, in the end there is something there in the welfare program, the social service program, in all of the provinces, which, however imperfectly, does in fact provide a kind of a bottom level income maintenance and income support and social service activity.

From the point of view of the federal government, I think it is a rather happy thing that there exists such a bottom-line kind of protection of people against hardship. If the federal government were to change the unemployment insurance system, or if something was really to go drastically awry in some other activity in the country, perhaps through nothing that is the responsibility of the federal government at all, the federal government at least knows that underneath everything there, when you get the worst cases of real hardship coming up, there is something there to provide an underpinning, a support, a welfare system, and the federal government is paying half of that cost; and that may not be a very high price to be paying to have that kind of safety net.

In the second place, I do not know that there is in fact any clear evidence of massive abuse by the provinces of putting programs in place or spending money or wasting money; and so on, in areas covered by the Canada Assistance Program. I have been active several times in my life in a variety of social service activities, and I know you can find horror stories and so on, but, on balance, I do not think we have had any massive abuse of these things by the provinces. I think it is the last of the substantial shared-cost kind of programs we have in the country.

There was consideration given to switching it over to a block grant system. I do not see anybody with any great enthusiasm to switch it over to a block grant system; in effect, to EPF it now. At least, in my travels around the country I do not find that, and I do not find that on the part of provincial governments, and I have not detected it very much on the part of the federal government either. So it does seem to me to be not unattractive to have one last clear, substantial shared-cost program which has the characteristic of providing a base-level welfare income support and supplementation program, and the federal government is sharing in the expense. That is why I come to where we are on that.

[Translation]

reste pas moins que c'est le gouvernement provincial qui prend la décision de ce qu'il veut financer. Ainsi, le gouvernement fédéral acquitte 50 p. 100 de la facture, et même plus dans le cas de provinces démunies, et cependant, il est tout à fait hors de la course lorsqu'on considère la question dans l'optique provinciale. A mon avis, c'est là le programme le plus injuste que nous avons, et pourtant, vous me dites que ce programme est excellent et qu'il ne faut pas y toucher.

M. Slater: Je voudrais vous indiquer quelles sont les considérations en cause. Je crois que ce que le Régime d'assistance publique du Canada fournit, peut-être de façon grossière mais de façon immédiate, c'est un filet de sécurité. Si les gens, à la suite d'événements ou de modifications ayant lieu dans d'autres politiques, se retrouvent dans des situations où le revenu n'est plus satisfaisant, etc., nous avons là un programme de bien-être, de services sociaux qui, dans toutes les provinces, même si c'est de façon imparfaite, fournit un niveau minimum de revenus et d'aide.

Du point de vue du gouvernement fédéral, je crois qu'il est plutôt heureux qu'il existe une telle possibilité de protection dans le cas où les gens tombent dans des situations difficiles. Si le gouvernement fédéral modifiait le système d'assurance-chômage ou s'il y avait des changements importants dans le mauvais sens dans le cas de certaines autres activités du pays, et ceci, peut-être sans que le gouvernement fédéral en soit responsable, le gouvernement fédéral a conscience qu'il existe toujours, dans les pires circonstances, des services qui permettent d'aider les gens et le gouvernement fédéral acquitte la moitié des frais de ces services. Il est probable que ce n'est pas trop payer pour obtenir un tel filet de sécurité.

En deuxième lieu, je ne crois pas qu'il y ait des preuves que les gouvernements provinciaux abusent de façon massive de cet argent, sous forme de programmes ou de dépenses inconsidérées, etc., dans les secteurs visés par le Régime d'assistance publique du Canada. J'ai travaillé plusieurs fois dans ma vie dans le domaine des services sociaux et je sais bien qu'il existe des choses regrettables, mais dans l'ensemble, je ne crois pas qu'il y ait eu abus généralisé de la part des provinces dans ce secteur. Je crois que c'est là le dernier des programmes à frais partagés importants que nous avons dans le pays.

On avait songé à remplacer ce système par un système de subventions global. Je ne crois pas qu'on soit très enthousiasmé par cette idée, c'est-à-dire en fait, remplacer ce système par un système de financement des programmes établis. Tout au moins, je n'ai pas constaté, dans mes voyages au Canada, auprès des gouvernements provinciaux un grand enthousiasme pour adopter un autre système et je ne trouve pas non plus d'enthousiasme en ce sens de la part du gouvernement fédéral. Il me semble donc qu'il n'est pas sans intérêt de conserver notre dernier programme important à frais partagés qui permet de fournir un soutien ou un revenu et un programme de supplément dont le gouvernement partage les frais. C'est pourquoi j'en suis arrivé à cette conclusion.

[Texte]

Mr. Herbert: Okay, just to wrap this up, Mr. Slater . . .

Mr. Slater: Could I add just one other point, Mr. Herbert? I do believe deeply that the so called notch problem ought to be tackled; that is, the very bad fit of our welfare system, our income support and supplementation system, and our taxation system. I think there are some very bad fits there, but that is not just a technical problem. It has very important features in terms of equity, very important features in terms of efficiency and incentives and so on, but all of those things could be tackled still within the framework of a cost-shared program.

• 2115

Mr. Herbert: Just to wrap this up, Mr. Slater, do not let there be any misunderstanding: when I talk about inequities I am not talking about abuse. I am talking about the simple fact that there is a greater need in one province than there is in another province, and where there is a greater need there is less ability to pay.

You say that you have not noticed any feeling coming out of the provinces. Neither have I; but, when I put the question in four out of the five have-not provinces—I suppose there are six—as to whether there should not be some equalization to take care of this increased need in the have-not provinces because they have the most spending on social service programs, they immediately reacted with a clear yes, including the Province of Quebec, which had not even given consideration to the point.

That is why I suggest that the program itself does not seem to make sense: we share 50-50 with provinces that sometimes have a hard time finding the other 50 cents, and the province that has the hardest time finding the 50 cents is the province that has twice as many people in need of social services.

We talk about the principle of equalization but only to equalize revenue. We do not bother to look at the fact that that does not equalize services if there is double the need for social service in a have-not province.

Mr. Slater: I think, Mr. Herbert, it is going to be awfully important that that issue be put in the round. As you know, we did a study of the Newfoundland economy. Newfoundland is a place which has higher than average unemployment and more problems than virtually every other province in the country. We found there that, if you took a count of the transfers to individuals of the old age pension system, the family allowance system, the unemployment system as it worked, the fishermen benefit system, et cetera, in fact in Newfoundland the story we got was that the principal gap was not in the welfare and social service program.

They did indicate that if there is going to be significant change in some of these other transfer programs to people—

[Traduction]

M. Herbert: D'accord, mais pour conclure à ce sujet, monsieur Slater . . .

M. Slater: Puis-je ajouter une dernière remarque, monsieur Herbert? Je crois fermement qu'on devrait se pencher sur ce problème de rajustement, c'est-à-dire que je crois que notre système de bien-être, notre soutien au revenu et notre système de supplément et notre système de taxation ne sont pas bien harmonisés. Je crois qu'il y a des rouages qui s'ajustent fort mal ici, qu'il ne s'agit pas seulement d'un problème technique. Évidemment, ce système est fort important au point de vue justice, au point de vue efficacité et au point de vue incitation, mais toutes ces questions pourraient aussi être traitées dans le cadre d'un programme à frais partagés.

M. Herbert: Pour terminer, monsieur Slater, j'espère qu'il n'y a pas de malentendu et que vous comprenez bien que lorsque je parle d'inégalité, je ne parle pas d'abus. Je parle simplement du fait que, dans cette même province, on a besoin de plus de services que dans d'autres, et que dans certaines provinces, avec des plus grands besoins de services, on a aussi moins de possibilités de les payer.

Vous avez dit n'avoir remarqué aucun enthousiasme de la part des provinces. Je n'en ai pas non plus remarqué, mais j'ai remarqué que lorsque j'ai posé à quatre sur cinq des provinces démunies, je suppose qu'il y en a six, la question de savoir s'il ne devrait pas y avoir quelque péréquation pour tenir compte de ce besoin accru de services qui existe dans les provinces démunies, qui doivent dépenser le plus pour leurs programmes sociaux du fait qu'elles sont démunies, ces provinces immédiatement sont d'accord pour dire qu'il faudrait qu'il y ait une péréquation. Cela est aussi le cas de la province du Québec qui n'a même pas étudié cette question.

C'est pourquoi je dis que le programme en soi n'a aucun sens: nous partageons à 50 p. 100 avec les provinces, avec des provinces qui ont du mal à trouver l'autre 50 p. 100, et la province qui a le plus de mal à les trouver, c'est celle qui a deux fois plus de personnes dans le besoin.

Nous parlons du principe de la péréquation, mais seulement dans le cas des recettes. Nous ne songeons pas au fait que cette façon de procéder ne permet pas d'apporter une égalité dans le domaine des services dans le cas de cette province démunie, où les besoins en services sociaux sont deux fois plus élevés.

M. Slater: Je crois, monsieur Herbert, qu'il va être de la plus grande importance de discuter de cette question. Comme vous le savez, nous avons fait une étude sur l'économie de Terre-Neuve. A Terre-Neuve, il y a un chômage plus élevé que la moyenne, et pratiquement plus de problèmes que dans toutes les autres provinces du pays. Nous avons constaté que si l'on tenait compte du transfert fait aux particuliers dans le cadre du système des pensions de vieillesse, des allocations familiales, de l'assurance-chômage, des prestations aux pêcheurs, etc. en à Terre-Neuve, la principale lacune ne se trouvait pas dans le programme de bien-être et de services sociaux.

On nous a indiqué d'abord que si l'on voulait apporter des modifications importantes dans le cas de certains de ces autres

[Text]

because they are the key elements in making the transfers to people; it is going to change in those—then of course you may very well have to look seriously at your welfare and social service program. But, again, even in Newfoundland, while they said of course they could use more money for everything including their welfare program, we did not encounter changing the welfare program as a very high thing in their priorities. That was our experience.

Mr. Blenkarn: Could I have a supplementary, Mr. Chairman?

The Chairman: Mr. Blenkarn.

Mr. Blenkarn: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Slater, your arguments with respect to CAP centered around essentially the welfare-oriented transfers of money to individuals. You did not address yourself to the question of social services, which represent a government activity, either on a municipal basis or on a provincial government basis, to give services to groups of individuals, some of whom may or may not be in need.

Do you think in our examination of CAP we should differentiate between payments to individuals who, because of hardship, become in need and therefore need a transfer to individuals and the social services activities that are conducted on varying bases across the country, some of which are much more expensive than others?

Mr. Slater: I do not have great expertise in that area, Mr. Blenkarn, frankly. My impression is that you should look at the interrelationships between the pieces.

• 2120

One gets to, let us say, older people. In my observation, one cannot deal with all the problems they face merely by transfers of money nor can you deal effectively with all the problems by just providing a service. You need both and you need an intelligent kind of interrelationship of the two. If you take the case of, let us say, housing for handicapped, again it is a mixture of money and of services and an articulation of these two together in an intelligent way that seems to be the most effective way.

So I guess I would say look at both sides. Do not look at them completely separately; look at the interrelationships between them.

Mr. Blenkarn: Do you think there should be block funding of the service side?

Mr. Slater: I do not know that I have any wisdom on that at all. At the moment, I do not have any wisdom on that.

The Chairman: Mr. Thacker.

Mr. Thacker: Thank you, Mr. Chairman. I must say that I have not had an opportunity, just having received the brief, to read it carefully. I look forward to doing it and may have some subsequent questions on another occasion.

[Translation]

programmes de transfert au bénéfice des gens, car ce sont eux les éléments clés de ces transferts, alors naturellement, il y aurait des répercussions sur ces programmes sociaux et vous auriez probablement à les réexaminer de très près. Mais, je dirai à nouveau qu'à Terre-Neuve, et même si on pouvait injecter plus d'argent dans tous les programmes, y compris ceux du bien-être, nous n'avons pas constaté qu'ils tenaient beaucoup à modifier le programme de bien-être.

M. Blenkarn: Puis-je poser une question supplémentaire, monsieur le président?

Le président: Monsieur Blenkarn, vous avez la parole.

M. Blenkarn: Merci, monsieur le président.

Monsieur Slater, je dirai que lorsque vous avez discuté du régime d'assistance publique du Canada, vous avez principalement parlé des virements d'argent aux particuliers en vue de fournir des services de bien-être. Et vous n'avez pas discuté de la question des services sociaux qui sont fournis par le gouvernement, soit sur une base municipale ou sur une base provinciale, et qui consistent à fournir des services à des groupes de particuliers, dont certains peuvent être ou non dans le besoin.

Est-ce que vous pensez que dans votre étude du Régime d'assistance publique du Canada, nous devrions établir une différence entre les paiements faits aux particuliers et qui, vu les circonstances malheureuses, sont dans le besoin, et par conséquent, ont besoin d'un transfert, et les opérations de services sociaux qui sont en fait sur différentes bases au Canada, et dont certaines sont plus ou moins coûteuses.

M. Slater: Je n'ai pas beaucoup de connaissances dans ce domaine, monsieur Blenkarn, je vous dirai franchement. Je crois que vous devriez examiner quels sont les rapports entre les différents groupes.

Prenons, par exemple, le groupe des personnes âgées... A mon sens, il est impossible de régler tous leurs problèmes par le simple transfert, pas plus qu'il n'est possible de le faire de façon efficace en se limitant à fournir certains services. Les deux formules doivent coexister, et de façon intelligente. Prenons, si vous le voulez bien, l'exemple des logements pour handicapés; ici encore, il s'agit d'une combinaison de facteurs monétaires et de services et une imbrication intelligente de ces deux éléments semblerait constituer la solution la plus efficace.

J'envisagerais donc les deux côtés de la médaille, et je le ferais, non pas isolément, mais dans le cadre de leurs rapports réciproques.

M. Blenkarn: Pensez-vous que l'aspect service devrait faire l'objet d'un financement global?

M. Slater: Je ne pense pas avoir la science infuse à ce sujet. Je dirais même que pour l'instant, je n'ai pas l'ombre d'une idée.

Le président: Monsieur Thacker.

M. Thacker: Merci monsieur le président. Je me dois de préciser que, comme je viens tout juste de recevoir le mémoire, je n'ai pas eu le loisir de le lire avec beaucoup d'attention. Je vais toutefois m'empresse de le faire et j'aurai peut-être dès lors des questions à poser à d'autres reprises.

[Texte]

But there are a couple of issues I wanted to ask you about, Dr. Slater. From an economic efficiency point of view, you know that up to this point the federal government has basically stimulated industries on the tax expenditure side, in the sense of deductions, superdepletion in the oil industry and special incentives for manufacturing, et cetera; but recently there has been a change under NEP to charging the full rate and then rebating it by way of grants, depending on your Canadian ownership. Do you have any studies or opinion as to the relative efficiency of tax expenditures versus direct grants from an economic or tax point of view?

Mr. Slater: The principal work which we have done has been to look at various alternative ways of stimulating investment, such as accelerated depreciation, fast write-offs, general cuts in corporate income tax and things of that sort. We have some material of that sort. Our work in that respect, as I recall, tends to show that a straightforward reduction of corporate income tax is often a better means than alternatives.

We have shown that, if it had not been for the incentives that had been put into the corporate tax system from, let us say, about 1973 or 1974 on, the interaction of inflation and the corporate tax system would have led to a significant increase in the effective rate of business taxation that fell on organizations. We have shown that, whatever else one can say about the incentive things and so on that have been done in the Canadian taxation, they significantly offset what would have been an increased real burden of business taxation arising from inflation.

In our work we suggest that that is a second-best result in the sense that, if you really want to tackle the problem of inflation in business taxation, it would probably be better to tackle it directly by some system of indexation or quasi-indexation or faster depreciation or things of that sort. The incentive things were not intended to be inflation offsets: they were intended to be incentive things. But, in fact, many of them actually worked as inflation offsets.

We have also shown in our work that the incentive question in taxation, versus the subsidy question, is to a fair degree a question of distribution of the burden of taxation, as we all know. As for incentives where you get write-offs against taxable income, you have to have taxable income to take advantage of them. If you do not, you cannot, unless you can get into some scheme, whereby, in effect, you sell to other people by various merger schemes, your tax write-off privileges that you could not use yourself. One of the great merits of a subsidy scheme, as compared with a tax write-off scheme, is that people can use it whether or not they have a taxable income in some other part of their business activity, and that is a merit. I think subsidy is a bit more open and explicit and readily accounted for than a tax expenditure thing. It has been

[Traduction]

J'aimerais toutefois vous interroger, monsieur Slater, sur une couple d'éléments. Du point de vue de la rentabilité économique, vous savez que jusqu'à présent, le gouvernement s'est essentiellement limité à encourager l'industrie au niveau des dépenses fiscales, c'est-à-dire des déductions, en prévoyant notamment les encouragements au surépuisement dans l'industrie pétrolière et des mesures spéciales d'incitation dans le secteur secondaire. Toutefois, il y a peu de temps, il a résolu aux termes du PEN d'imposer les entreprises à 100 p. 100, quitte à leur ristourner ensuite l'équivalent sous forme de subventions proportionnelles au niveau de propriété canadienne. Avez-vous analysé d'un point de vue économique ou fiscal l'efficacité relative des dépenses fiscales par rapport aux subventions directes, ou avez-vous une idée à ce sujet?

M. Slater: Nous nous sommes surtout attachés à étudier les diverses formules possibles d'encouragements à l'investissement comme l'amortissement accéléré, les abattements rapides, les réductions au niveau de l'impôt des sociétés, si vous voyez ce que je veux dire. Nous avons toutes sortes de documents à ce sujet. Si je me souviens bien, nous avons conclu qu'une réduction directe de l'impôt sur les sociétés représentait le plus souvent la meilleure solution.

Nous avons démontré que si nous n'avions pas eu toutes les incitations fiscales que nous avons introduites vers 1973 ou 1974 dans la fiscalité des sociétés, l'interaction de l'inflation et de la fiscalité des sociétés aurait entraîné un accroissement considérable du taux réel d'imposition touchant les entreprises. Nous avons également montré que, quoi qu'on puisse dire au sujet des mesures incitatives injectées dans la fiscalité au Canada, ces mesures ont eu pour effet d'équilibrer de façon sensible ce qui aurait été autrement un accroissement considérable de la fiscalité des sociétés dû à l'inflation.

Nous soulignons également dans nos conclusions que cette formule a eu une autre conséquence heureuse, en ce sens que si nous voulons véritablement nous attaquer au problème de l'inflation de la fiscalité des entreprises, il est probablement préférable de le faire directement par voie d'indexation, de quasi-indexation ou d'amortissement accéléré. Les mesures incitatives n'avaient pas pour but d'équilibrer l'inflation mais bien d'encourager les sociétés, même si en fin de compte un certain nombre de ces mesures ont justement eu le premier effet que j'ai mentionné.

Nous avons également démontré que l'aspect incitatif de la fiscalité par opposition à la formule de subvention revient d'une façon assez équitable, comme nous le savons tous d'ailleurs, à redistribuer le poids de la fiscalité. Pour ce qui est des mesures incitatives, pour pouvoir défalquer des abattements de votre revenu impossible, il faut que vous ayez un revenu imposable. Si vous n'en avez pas, il vous est impossible de profiter des abattements qui vous sont offerts, à moins toutefois, par une manœuvre quelconque, une fusion par exemple, de revendre ce privilège à une tierce partie. L'un des principaux avantages de la subvention par opposition à l'abattement fiscale est qu'une subvention est utilisable même par quelqu'un qui n'aurait pas de revenu imposable, et c'est en effet un avantage à souligner. Une subvention est davantage explicité

[Text]

hard to measure the tax expenditure things accurately. That is about all we have to say on that.

Mr. Thacker: You know that we have in place, at the federal level, quite an extensive package of tax expenditures—for lack of a better word—and that those tax expenditures affect rather dramatically the income tax payable to the provincial governments as well. If the task force were to want to make a recommendation to Parliament to reduce tax expenditures, do you have any opinions on the areas we could recommend so as to most greatly improve the federal and provincial income tax revenues?

Mr. Slater: You mean to collect more revenue? If the object of the game is to collect more revenue, it is perfectly clear that de-indexing of the personal income tax system, especially in a highly inflating society, is one of the most perfect ways to do it, because in effect, when you de-index the personal income tax system, you simply raise the effective tax rate every year without having to change the rates at all. If you look at the United States, over the last five years, prior to President Reagan, you find that the average effective tax rate for persons has gone up every year, and it has gone up because with a progressive tax system, unless you get substantial discretionary cuts, if you get a lot of inflation, the average tax take just goes up and up and up. That has not happened in Canada, but it has happened in the United States in the last five years. We have done work, examining various kinds of discretionary policies. We have published work in our technical papers, in our annual reviews and there is no question at all that the revenue-raising thing *par excellence* is to abandon indexing the personal income tax system. Of course under our system that would raise provincial revenues, too, because of the provincial revenues, and the personal income tax being really, in a sense, a percentage of the federal.

With respect to business taxation, I think you really do have to make up your mind whether you want to reform the business taxation or not. Then, if the federal government wants to take more revenue, the question would be what rates the provinces want to raise. The most important question in this country, however, continues to be resource taxation, because the potentialities of an increased tax base—for several more years, arising from increases in the price of oil and gas in this country—are large, and the percentage of the gross revenue taken by some level of government, is also very large in comparison, with virtually almost any other kind of activity. So the biggest single question then is how big those prices become, what revenues therefore are available to governments, and what the splits of those revenues are. That is the biggest single question. Down the road, of course, you then have lurking the question of resource taxation on other resources, uranium, potash, et cetera.

[Translation]

et visible, il est facile d'en rendre compte, ce qui est moins le cas d'un abattement fiscal. Il est extrêmement difficile de mesurer avec précision une dépense fiscale. C'est à peu près ce que nous pouvons dire à ce sujet.

M. Thacker: Vous savez qu'il existe au niveau fédéral un ensemble assez impressionnant de dépenses fiscale, et j'emploie cette expression faute de mieux, et que celles-ci ont une incidence assez radicale sur la part de l'impôt sur le revenu qui revient aux gouvernements provinciaux. Si notre Comité recommandait au Parlement de réduire les dépenses fiscales, quels seraient à votre avis les secteurs que nous pourrions recommander de manière à améliorer le plus possible les assiettes fiscales fédérale et provinciale?

M. Slater: Vous voulez dire pour augmenter les recettes fiscales? S'il s'agit d'augmenter les recettes, il est tout à fait évident que la suppression de l'indexation de la fiscalité des particuliers, surtout en période d'inflation galopante, est l'une des solutions les plus parfaites puisque la suppression de l'indexation revient en réalité à augmenter tous les ans les barèmes fiscaux sans devoir les modifier pour autant. Ainsi, aux États-Unis, pendant les 5 ans qui ont précédé l'élection du président Reagan, la moyenne du barème fiscal des particuliers a augmenté chaque année étant donné qu'il s'agit dans ce pays d'une fiscalité progressive qui fait qu'à moins de pouvoir bénéficier d'abattements discrétionnaires importants, l'inflation galopante fait constamment augmenter la moyenne des impôts. Cela n'a pas été le cas au Canada par opposition aux États-Unis où cette tendance a été enregistrée au cours des 5 dernières années. Nous avons pour notre part étudié diverses formules de politiques discrétionnaires. Nous avons publié nos conclusions dans nos documents techniques et dans nos analyses annuelles, et il ne fait aucun doute que la solution par excellence pour augmenter les recettes fiscales consisterait à abandonner l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers. Bien entendu, dans notre système actuel, cette formule ferait également grossir les recettes des provinces étant donné qu'en réalité, celles-ci représentent un certain pourcentage des impôts fédéraux.

Pour ce qui est maintenant de la fiscalité des entreprises, il s'agit à mon sens essentiellement pour vous de décider si vous voulez ou non réformer le système. Si le gouvernement fédéral veut augmenter ses recettes fiscales, il s'agirait à ce moment-là de savoir quels sont les taux que les provinces voudraient voir relever. Au Canada toutefois, le problème majeur reste l'imposition des ressources naturelles, étant donné l'énorme potentiel que représenterait une assiette fiscale élargie—pendant plusieurs années parallèlement à l'augmentation du prix du pétrole et du gaz au Canada—et étant donné également que le pourcentage des recettes brutes prélevées par un certain palier de gouvernement est également très important, toutes comparaisons gardées, par rapport à presque tous les autres secteurs. Dès lors, la grosse question est de savoir, avec la flambée des prix, de quelles recettes les gouvernements peuvent disposer et comment s'effectuera le partage. Voilà la question essentielle. Bien sûr, si on creuse un peu la surface, il y a aussi la question un peu plus vague de l'imposition des autres ressources comme mettons l'uranium et la potasse.

[Texte]

• 2130

Mr. Thacker: Mr. Chairman, my next question relates to Canada's capital needs over the next few years. There is no evidence within your brief that I have seen as to what you believe Canada's capital needs will be, say in the next 10 years, for energy development or manufacturing, high technology, and research and development. Do you have any papers that set forth what our capital needs will be, and where you see the source is of that capital, whether domestic or international?

Mr. Slater: In addition to the work for our own annual reviews and update, we prepared two special papers for the parliamentary task force on alternative energy sources and they examined a couple of alternative energy investment scenarios and the consequences of funding and financing those. I would be delighted to make those papers available to the committee.

The picture as we see it there is fairly simple and is that, unless we were able to get massive and relatively cheap reductions in the use of oil by various means to save the use of oil—it did not cost us very much—we foresee in the energy sector, the continuation of a very large energy investment program in the country. It is also our view that we are not so well off in capital in other respects that, in a sense, we can coast on other kinds of investment. Therefore, if you take even a modest, modest view of non-energy investment requirements and you add the energy investment requirements on top, we could have as a proportion of our gross national product, as high as a percentage having to go into investment as we have had since the end of the First World War and a really major energy-investment-priority decade.

We have addressed the question as to whether we can or should finance, or what are the consequences of financing, a substantial part, an even larger percentage than we now do, by the use of foreign saving and for reasons that not all my colleagues agree with. Our council in fact has been taking the view that they do not see it as a very wise policy for us to have a massive increase in the use of foreign saving. That means more domestic saving. We are already high business savers, high personal savers; we have been high users of savings by government. All this leads us, inexorably to the view that, in development terms, sooner or later, less use of savings by governments in ordinary operations will become a priority for Canada. That is our story, in brief.

May I just clear up one thing which I want to be very clear. To go back to my earlier question, it is certainly clear that if you want to massively increase the revenue, the de-indexation of the personal income tax system will do it. It will also act as

[Traduction]

M. Thacker: Monsieur le président, ma question suivante porte sur les besoins financiers du Canada pour toutes les prochaines années. Je ne vois rien dans votre mémoire sur l'idée que vous avez des besoins financiers du Canada pour les dix prochaines années, par exemple pour la mise en valeur énergétique, pour le secteur secondaire ou encore pour le développement des technologies de pointe, et la recherche et le développement. Avez-vous analysé nos besoins financiers dans ces domaines et, dans l'affirmative, quelles pourraient être nos sources de financement tant intérieures qu'internationales?

M. Slater: Outre nos analyses annuelles et nos mises à jour périodiques, nous avons préparé deux études distinctes pour le Comité spécial sur l'énergie de remplacement du pétrole, dans lesquelles nous avons étudié une couple de formules d'investissement dans le secteur des énergies de remplacement ainsi que les répercussions au niveau du financement. Je serai très heureux de vous en faire tenir copie.

A nos yeux, la situation est assez simple: aussi longtemps que nous ne serons pas en mesure de comprimer radicalement, à peu de frais et de quelque façon que ce soit notre consommation de pétrole, nous prévoyons que le secteur énergétique continuera à se caractériser par un très vaste programme d'investissements intérieurs. Nous sommes également d'avis que notre situation financière à d'autres égards n'est pas suffisamment brillante pour que nous puissions poursuivre sur notre lancée dans d'autres secteurs d'investissement. Par conséquent, même avec une vision extrêmement modeste de nos besoins d'investissement dans le secteur non énergétique, la somme de ces investissements et des investissements dans le domaine énergétique nous donnerait un pourcentage du produit national brut consacré aux investissements aussi élevé que celui que nous avons connu depuis la fin de la Première Guerre mondiale, avec pour résultat net une décennie consacrée toute entière à des investissements très considérables accordés en priorité au secteur énergétique.

Nous nous sommes demandés si nous pouvions ou si nous devrions assurer ce financement, ou en d'autres termes, quelles seraient les conséquences d'un financement partiel, mais plus important qu'à l'heure actuelle, de ce secteur par l'épargne étrangère et, pour des raisons qui ne font pas l'unanimité parmi mes collègues, le Conseil a conclu qu'il ne serait pas très judicieux d'adopter pour politique une augmentation massive à cet égard de l'épargne étrangère. Cela signifie en clair une part plus importante assumée par l'épargne intérieure. Les Canadiens—entreprises comme particuliers—sont déjà de gros épargnants, et le gouvernement n'a pas manqué de s'en servir. Tout cela nous amène inexorablement à conclure qu'au niveau du développement et de la mise en valeur, il faudra tôt ou tard que le gouvernement se résolve de façon tout à fait prioritaire à avoir moins recours à l'épargne privée pour le financement de ses activités ordinaires. En deux mots, c'est là notre conclusion.

Il y a toutefois une chose que j'aimerais préciser très clairement. Pour en revenir à ce que je disais tantôt, il est absolument évident que si nous voulons augmenter de façon massive notre assiette fiscale, la solution consiste à abandonner l'in-

[Text]

a very strong depressing force on the economy while you are going through the adjustment of it. One should not forget that either.

• 2135

The Chairman: The bell is going to ring in 12 minutes.

Mr. Thacker: Oh, I am sorry, Mr. Chairman. I have just one short comment then. You will know that, really, the offer of Alberta to the rest of the country last July was in effect to pay them 75 per cent for the price of this declining light crude, and that will generate enough capital at least to make the energy investments. What was your reaction to that as an economic council?

Mr. Slater: In general terms, if you go 75 per cent of the world price for oil and gas and if governments do not take and spend much of that increased revenue, there certainly is enough to substantially expand the cashflows to the oil and gas industry, if you want to do that. Certainly there is a substantial increment of revenues to the provinces and, possibly, to the federal government. I guess our estimates suggest that doing that alone will not be enough to take care of all the saving and investment needs. However, I would be pleased to do that calculation and furnish it to the committee.

Mr. Loiselle: Docteur Slater, est-ce que je peux parler français?

Mr. Slater: Oui.

Mr. Loiselle: D'accord. Avec la politique énergétique actuelle telle que présentée par le ministre Lalonde et en ne changeant rien aux accords fiscaux actuels avec les provinces, en maintenant exactement les mêmes critères que ceux de 1977, c'est-à-dire 50-50 pour le Régime d'assistance publique du Canada et l'augmentation prévue au produit national brut pour l'augmentation des transferts fédéraux dans les programmes établis, est-ce que le gouvernement fédéral recueillerait suffisamment de fonds pour faire face aux dépenses de capital auxquelles vous faites allusion, particulièrement dans le domaine de l'énergie?

Mr. Slater: The National Energy Program as we all know has many facets, but speaking only of its fiscal aspects, I think it has to be seen essentially as proposing to take into the hands of the federal government for the rest of this decade a piece of the resource revenues that might have gone either to the private sector or to the provinces. The piece that it is proposed to take into the hands of the federal government is sufficient to meet the energy investment program as seen in the National Energy Program, and to pay the declining subsidies on imported oil, also, over and beyond that, to make some net contribution to the Consolidated Revenue Fund of the federal government. Now, if the federal government is faced with, let us say, some additional equalization burdens on that account, I am not sure that the net position of the federal government would be that much improved. Under this schedule of prices for old oil, frontier old et cetera, all of those things in the National Energy Program and the working assumptions about the divi-

[Translation]

dexation de l'impôt sur le revenu des particuliers. Cette formule fera également office de frein très puissant sur l'économie pendant toute la période d'ajustement. Cela non plus, il ne faut pas l'oublier.

Le président: Le timbre va retentir dans 12 minutes.

M. Thacker: Excusez-moi, monsieur le président. Une dernière petite chose. Vous savez qu'en fait, en juillet dernier, l'Alberta avait offert au reste du Canada de se faire payer 75 p. 100 du prix du brut léger en voie de disparition, ce qui engendrera suffisamment de capitaux pour assurer au moins les investissements énergétiques nécessaires. Comment y avez-vous réagi en tant que Conseil économique?

M. Slater: D'une façon générale, si on adopte cette formule de 75 p. 100 du prix mondial pour le pétrole et le gaz et si les gouvernements n'en profitent pas pour dépenser davantage, cela permettrait indubitablement d'accroître considérablement le cash flow de l'industrie du pétrole et du gaz, si du moins, c'est cela l'objectif recherché. Cela gonfle aussi sans conteste l'assiette fiscale des provinces et, peut-être aussi, celle du gouvernement fédéral. Nos chiffres, je crois, permettent de conclure toutefois que cela ne suffira pas à assurer la totalité de nos besoins au niveau de l'épargne et de l'investissement. Si vous le voulez, je me ferai un plaisir de faire les calculs nécessaires et de les soumettre au Comité.

Mr. Loiselle: Dr. Slater, do you mind my speaking French?

Mr. Slater: Not at all.

Mr. Loiselle: Right. In terms of our present energy policy as tabled by Mr. Lalonde, and provided that we do not change the present fiscal arrangements with the provinces by keeping the 1977 criteria, in other words, 50-50 for Canada Assistance Plan and the scheduled GNP increase in terms of federal transfers for established programs, would the federal government collect enough money to meet the capital needs you were alluding to, particularly in the energy field.

M. Slater: Le Programme énergétique national présente, comme nous le savons tous, plusieurs éléments, mais, d'un point de vue purement fiscal, je dirais qu'il propose essentiellement de confier au gouvernement fédéral, jusqu'à la fin de la décennie, une partie des recettes tirées des ressources dont aurait sinon profité soit le secteur privé, soit la province. La part des recettes ainsi acquises par le fédéral suffirait à financer le programme d'investissements dont fait état le programme énergétique national et à payer les subventions décroissantes au pétrole importé; qui plus est, cette formule se traduirait également par une augmentation nette du fonds du revenu consolidé du gouvernement fédéral. Si, par exemple, le fédéral avait à ce titre à payer davantage au niveau de la péréquation, je ne suis pas vraiment certain que le solde fédérale net puisse s'en trouver renforcé. Aux termes de la formule de prix pour le pétrole existant, pour le pétrole des régions marginales et ainsi de suite, bref tout ce que contient le

[Texte]

sions of revenue, there is no question but what the National Energy Program could provide most of the investment funds required for energy exploration and development in Canada.

• 2140

There is a question about the funds for Canadianization, and that depends on the degree Canadianization that is carried out and things of that sort. I really do not myself have any way of having any confidence in a calculation I might make of that. The program asserts that there will be over the decade adequate cashflows for the private sector, for its investment. Again, I am not in a position to give a definitive evaluation of that.

M. Loisel: Docteur Slater, est-ce que votre conseil a fait une analyse du bilan positif ou négatif de cette politique énergétique, en fonction des retombées industrielles? Mettons la question autrement: Si nous n'avions pas cette politique, si nous avions laissé le partage des augmentations aux provinces productrices et aussi aux compagnies privées, est-ce qu'on aurait eu moins de retombées économiques au Canada qu'avec la nouvelle approche?

Mr. Slater: In the course of preparing our next annual review, which is what we are doing, we necessarily have to come to some judgments on a number of those things. We really have not completed our work there. I think we have taken the view fairly clearly in our council that the delays in getting on with the energy projects at this time are an adverse factor for the Canadian economy. We have, however, taken the view which certainly is part of the promise of a national energy policy, that it is a "tickee now, washee tomorrow" kind of thing, in the sense that we do have to make the investments over the next five, seven or eight years in order to have the payoffs later in the decade.

Aside from the Canadianization issue, the single biggest uncertainty about the National Energy Program is the extent to which the combination of price increases to users and various incentive programs will result in a massive reduction in the use of oil in Canada by 1990. You will recall that the National Energy Program envisages Canada using about only 70 per cent as much oil by 1990 as it did in 1980. An economy which will be 20, 25, 30 per cent larger in real terms means economizing on the use of oil per unit of real output which is really quite massive. I think many people feel that we will be lucky to be using only as little oil in 1990 as we now use; whereas, the National Energy Program has us using 70 per cent of the oil we now use. That 30 per cent decrease, as it were, in the use of oil is equivalent to four or five tar sands plants of the scale of 120,000 barrels a day. So, the stakes that are dependent upon the economizing and the use of oil in the National Energy Program are enormous—tens of billions of dollars worth of investment equivalent. All one can say at this point is that in one way or another we are going to have to

[Traduction]

Programme énergétique national, et en vertu également des hypothèses relatives à la répartition des recettes, il ne fait aucun doute que le Programme énergétique national pourrait assurer la majeure partie des capitaux d'investissement nécessaires dans le secteur canadien de la construction et de la mise en valeur.

Il y a toutefois le problème de l'investissement nécessaire à la conversion à la propriété canadienne, mais cela dépend notamment du pourcentage de propriété canadienne effectivement atteint. Personnellement, je ne pourrais pas vraiment me fier au calcul qu'on pourrait faire dans ce domaine. Le programme spécifie bien qu'à la fin de la décennie, le secteur privé aura le *cashflow* nécessaire pour ses investissements. Toutefois, une fois encore, je ne suis pas en mesure de porter un jugement définitif à ce sujet.

Mr. Loisel: Doctor Slater, has the council examined the positive or negative end result of this energy policy in terms of industrial benefits? Or, to put it differently, without this policy, had we allowed our producing provinces and the private sector to share the increases, would the total amount of industrial benefits in our country have been lower than under this new formula?

M. Slater: Lors de la préparation de notre prochaine analyse annuelle, et c'est d'ailleurs ce que nous sommes en train de faire pour l'instant, nous devons nécessairement porter certains jugements dans des domaines comme celui-là. Mais nous n'avons pas vraiment terminé notre travail. Nous avons, je crois, adopté une position au Conseil qu'à l'heure actuelle, tout retard au niveau de la réalisation des projets énergétiques a une incidence négative pour l'économie canadienne. Toutefois, nous sommes également convenus, et cela correspond en partie à ce qu'on peut espérer d'une politique énergétique nationale, qu'il s'agit d'un genre d'assurance pour l'avenir, en ce sens que nous devons effectivement investir au cours des six, sept ou huit années à venir, afin de pouvoir, à la fin de la décennie, profiter des retombées.

Outre la question de la propriété canadienne, le gros point d'interrogation du Programme énergétique national est la question de savoir dans quelle mesure la combinaison que représentent les augmentations de prix au niveau du consommateur et les divers programmes d'incitation se concrétisera par une diminution radicale de la consommation de pétrole au Canada en 1990. Vous vous souviendrez que le Programme énergétique national part du principe que le Canada n'utilisera en 1990 que 70 p. 100 environ du pétrole qu'il avait consommé en 1980. Avec une économie qui connaîtrait une croissance réelle de 20 à 30 p. 100, cela signifierait une réduction vraiment considérable de la consommation d'hydrocarbures par unité de production. Nombreux sont ceux, je crois, qui estiment que nous serons bien heureux si nous arrivons déjà à n'utiliser pas plus de pétrole en 1990 qu'à l'heure actuelle, alors que le Programme énergétique national prévoit une diminution de 30 p. 100 de notre consommation actuelle. Cette diminution de 30 p. 100 de notre consommation d'hydrocarbures équivaut à la production, à raison de 120,000 barils par

[Text]

learn to use less oil. I think without really being a critic, one can only be a bit worried that we will not be quite as successful in reducing the use of oil as quickly as the National Energy Program has put to us. I think that is the biggest single uncertainty in that program.

• 2145

M. Loisel: Docteur Slater, si on compare le secteur de l'huile et du gaz par rapport aux autres secteurs des ressources naturelles, est-ce que votre Conseil a fait une analyse dans le passé... ? Souvent on entend parler de la frustration des Albertains ou des gens de l'Ouest étant donné la façon dont nous traitons ce secteur... Compte tenu des dépenses passées du gouvernement fédéral dans ce secteur, compte tenu de la politique actuelle et des retombées économiques qui jailliront directement dans les provinces productrices soit l'Alberta, la Saskatchewan, est-ce qu'on peut dire que le secteur de l'huile et du gaz au Canada, dans son ensemble, est traité de façon tout à fait différente que les autres secteurs l'ont été dans le passé?

Mr. Slater: I think as far as the provinces are concerned with respect to nonrenewable resources, they have had broadly a similar kind of policy of determining royalties and taxing their resource industries. I think what is notable is the massively larger amount of rents that have appeared in the oil and gas industry than have appeared in virtually any other resource industry in the country.

If one looks in Saskatchewan now, for example, it is fairly clear that in the future the potash and the uranium industries as potential sources of resource revenue to governments are really quite large. The biggest single thing, of course, that we have been looking at aside from those resource industries, is the resource revenues that are implicit in the electricity industry. What is fundamentally different, I think, from the point of view of your committee with respect to the oil and gas industry and the electricity industry is that whereas the sharing that arises in oil and gas from low prices is largely from the west to the users, in most cases in Canada the beneficiaries of low-priced electricity are in the provinces where the electricity is generated, and that makes a material difference to the situation.

The Chairman: Except Newfoundland.

Mr. Slater: Except Newfoundland. The Newfoundland-Quebec relationship is the most notable exception there.

• 2150

The Chairman: I wish to thank you, Mr. Slater, for having come before us. I am sorry that I was late, but I guess my distinguished colleague acted as a good chairman, as always.

[Translation]

jour, de 4 ou 5 usines de transformation de sables bitumineux. Dès lors, l'enjeu du Programme énergétique national est énorme au niveau des économies réalisées dans le domaine de la consommation de pétrole, équivalant à des dizaines de milliards de dollars d'investissements. Tout ce que nous pouvons dire pour l'instant, c'est que, d'une façon ou d'une autre, nous allons devoir apprendre à modérer nos besoins. Sans vouloir vraiment critiquer, on peut néanmoins s'inquiéter du fait que nous ne réussissons peut-être pas à réduire notre consommation aussi rapidement que le voudrait le Programme énergétique national. A mon sens, c'est vraiment le gros point d'interrogation de ce programme.

Mr. Loisel: Dr. Slater, if we compare oil and gas to other natural resources, has the council examined the past situation—? Very often, we hear about people's frustrations in Alberta or in the west in terms of how we treat this sector. Given the expenditure made so far by the federal government in this sector and given the present policy and the economic benefits which producing provinces, Alberta and Saskatchewan, are going to directly take advantage of, could we say that the entire oil and gas sector in Canada is being treated differently as compared to the way we treated other sectors in the past?

M. Slater: Pour ce qui est des provinces et des ressources non renouvelables, je dirais que les politiques qui ont présidé à la fixation des redevances et à l'imposition des industries du secteur des ressources ont été grosso modo similaires. Il est à remarquer toutefois que cette augmentation massive des loyers qui a caractérisé l'industrie du pétrole et du gaz a suivi pratiquement dans tous les autres secteurs des ressources au Canada.

Prenons par exemple le cas de la Saskatchewan. Il est incontestable que les secteurs de la potasse et de l'uranium représentent des sources potentielles de recettes fiscales tout aussi impressionnantes. Bien sûr, outre ces industries, nous nous sommes également penchés sur les recettes fiscales tirées tout naturellement de l'électricité. Toutefois, du point de vue du mandat de votre Comité, la différence fondamentale à mon sens en ce qui concerne l'industrie du pétrole et du gaz et celle de l'électricité est que les retombées qui découlent des prix relativement faibles pratiqués pour le pétrole et le gaz profitent principalement aux utilisateurs, mais sont attribuables à l'Ouest, alors que le plus souvent ce sont les provinces productrices d'électricité qui bénéficient seules d'une électricité à bon marché. En l'occurrence, c'est là toute la différence.

Le président: A l'exception de Terre-Neuve.

M. Slater: En effet; les relations entre Terre-Neuve et le Québec représentent à cet égard l'exception la plus notable.

Le président: Permettez-moi, monsieur Slater, de vous remercier d'avoir comparu devant nous. Je vous prierais de m'excuser pour mon retard, mais je sais que mon distingué

[*Texte*]

Thank you very much. I am sure your statement will be helpful to us.

The meeting is adjourned forever.

[*Traduction*]

collègue a assuré comme de coutume une présidence irréprochable. Je vous remercie beaucoup. Ne doutez pas que votre exposé nous sera fort précieux.

Nous mettons ainsi un point final à nos séances publiques.

APPENDIX "FISC-70"**APPENDICE «FISC-70»****ECONOMIC COUNCIL OF CANADA****CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA**

Notes for Discussion With The
Parliamentary Task Force on
Federal-Provincial Fiscal Arrangements

Notes préparatoires à une discussion avec le
Groupe de travail parlementaire sur les
accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et
les provinces

by

présentées par

David W. Slater, Chairman
David O. Sewell, Project Director

David W. Slater, président
David O. Sewell, directeur de projet

June 22, 1981

Le 22 juin 1981

TABLE OF CONTENTS

	Page
1. Introduction	00
2. A Federal-Provincial Fiscal Imbalance	00
3. Equalization	00
3.1 Introduction	00
3.2 The Principles of Equalization	00
3.3 Reform Proposals	00
4. Established Programs Financing	00
4.1 Broad Options for the EPF	00
4.2 Current Problems with the EPF	00
4.3 The Rationale Behind Reduction of Transfers under EPF	00
5. The Equity-Efficiency Trade-Off, Welfare Dependency and Equalization	00
6. Fiscal Arrangements and Stabilization Policy	00
7. The Tax Collection Agreements and Objectives of Tax and Fiscal Harmonization	00
8. Crown Corporations	00
Appendix 1: Research Papers in Progress	00
Appendix 2: An Outline of Estimates of the Magnitude and Provincial Distribution of National Resource Rents: Actual and Some Experiments 1980	00
Appendix 3: Equalization—Some Illustrative Calculations	00
Appendix 4: Briefing Notes on Equalization: Broad Issues and Options (Distributed to members of the Economic Council of Canada)	00

TABLE DES MATIÈRES

	Page
1. Introduction	00
2. Un déséquilibre fiscal fédéral-provincial	00
3. Péréquation	00
3.1 Introduction	00
3.2 Les principes de la péréquation	00
3.3 Propositions de réforme	00
4. Financement des programmes établis	00
4.1 Options relatives au FPE	00
4.2 Problèmes actuels relatifs au FPE	00
4.3 Raison d'être de la réduction des transferts dans le cadre du FPE	00
5. Recherche d'un équilibre entre équité et efficacité, dépendance envers le bien-être social et péréquation	00
6. Accords fiscaux et politique de stabilisation	00
7. Les Accords de perception fiscale et les objectifs d'une politique d'harmonisation fiscale	00
8. Sociétés d'état	00
Annexe 1: Documents de recherche en cours de réalisation	00
Annexe 2: Estimation de l'importance et de la répartition provinciale des rentes de ressources naturelles: réelles et expérimentales, 1980	00
Annexe 3: Péréquation—Calculs donnés à titre d'exemples	00
Annexe 4: Péréquation: Options et questions générales—(Notes distribuées aux membres du Conseil économique du Canada)	00

1. Introduction

It is a pleasure for me to appear before the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements. Along with me are my colleagues, P. Cornell, Senior Policy Advisor, and D. Sewell, Director, Regional Studies Group (Fiscal).

As you know, the Economic Council has a program of research on this very topic currently in progress. We must emphasize that our work is not yet completed. Our research program is expected to culminate in a Council report, followed by release of related technical papers to be attributed to each author. The Council report is now scheduled for release late in the calendar year.

Today David Sewell and I take personal responsibility for the presentation to the Task Force. We do have the approval of the Economic Council to make a presentation, and we have been directed to give all possible aid to you. However the Council reserves the right to make known its views through the Council's consensus report. Both my comments and Mr. Sewell's, then are strictly personal views, and they do not reflect what may be contained in our final report.

In our presentation we have focussed on general issues of medium- to long-term concern. We have analyzed the issue of fiscal imbalance between orders of government so as to put it in the setting of economic and fiscal prospects over the next decade. For equalization we have sought principles upon which a program may be based; and we have given matters of resource revenues prominence, including questions related to pricing, to the "sharing" in tax regimes, and to the fiscal capacity of governments ("Fiscal capacity" usually refers to indices which compare the *per capita* capacity of provinces to raise revenues). We have concentrated when considering the Established Programs Financing (EPF) on broad issues of federal and provincial roles in the programs, as well as the implications of various policies for the level and the over-all nature of these fiscal transfers. Our approach to EPF is for the most part general, and we do not address the specifics of each program. Mr. Sewell will report on issues related to what we call "welfare dependency", and on stabilization policies. He also will discuss fundamental questions concerning tax and fiscal harmonization, as well as Crown Corporations.

Let us begin by considering the question of a federal-provincial fiscal imbalance.

2. A Federal-Provincial Fiscal Imbalance

In his submission to your Task Force, the federal Minister of Finance singled out for your consideration an "intergovernmental fiscal imbalance". He indicated that while there is no precise or generally accepted definition of the concept, it could be defined as "the fact that one order of government has a large and persistent deficit or surplus in its accounts in relation to another order of government". He clarified this definition further by saying: "This view appears to some to be reinforced by the coincidental fact that the current federal deficit is roughly equal in size to the aggregate level of federal cash transfers to the

1. Introduction

Je suis heureux de comparaître aujourd'hui devant le Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Mes collègues, P. Cornell, conseiller général, et D. Sewell, directeur, Études régionales (fiscalité) m'accompagnent aujourd'hui.

Comme vous le savez, le Conseil économique a entrepris un programme de recherches sur la fiscalité. Ces recherches, qui ne sont encore terminées devraient aboutir à la publication d'un rapport du Conseil, puis des documents techniques connexes, qui seront publiés sous le nom de leurs auteurs. Le rapport du Conseil devrait être publié à la fin de l'année civile.

Aujourd'hui, c'est à titre personnel que Davis Sewell et moi-même présentons un exposé au Groupe de travail. Nous avons l'autorisation du Conseil économique, qui nous a demandé de vous accorder toute l'aide possible. Toutefois, le Conseil se réserve le droit de faire connaître ses opinions particulières dans son rapport sur la question. Les observations de M. Sewell et les miennes sont donc strictement personnelles; elles ne sont en rien l'expression de ce que sera notre rapport définitif.

Dans notre exposé, nous traiterons principalement de questions d'ordre général à moyen et à long termes. Nous avons analysé le déséquilibre fiscal entre les niveaux de gouvernement afin de le placer dans le contexte des perspectives économiques et fiscales des dix prochaines années. Quant à la péréquation, nous avons cherché à établir les principes de base à adopter; puis, nous avons abordé les questions de recettes tirées des ressources, y compris l'établissement des prix, le «partage» dans les régimes fiscaux et à la capacité fiscale des gouvernements (par «capacité fiscale», on désigne généralement des indicateurs qui comparent la capacité, *par habitant*, des provinces de percevoir des recettes). En étudiant le financement des programmes établis (FPE), nous avons concentré notre attention sur les grandes questions comme celles du rôle du gouvernement fédéral et des provinces dans les programmes, ainsi que les implications de diverses politiques sur le niveau et la nature globale de ces transferts fiscaux. Dans l'ensemble, nous étudions le FPE de façon globale, et non pas en nous interrogeant sur les détails de chaque programme. M. Sewell abordera les questions portant sur ce que nous appelons «la dépendance», et les politiques de stabilisation. Il parlera également de l'harmonisation fiscale et financière ainsi que des sociétés de la Couronne.

Commençons donc par le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces.

2. Un déséquilibre fiscal fédéral-provincial

Dans le mémoire qu'il a présenté à votre Groupe de travail, le ministre fédéral des Finances a signalé un déséquilibre fiscal intergouvernemental. Il a indiqué que bien qu'il n'y ait pas de définition précise ou généralement acceptée du concept, on pourrait le définir comme «le fait qu'un niveau de gouvernement enregistre un déficit ou un excédent important et persistant par rapport au solde d'un autre niveau de gouvernement.» Il a précisé en ajoutant: «cette opinion semble parfois être renforcée par la coïncidence suivante: Le déficit fédéral actuel correspond à peu près à l'ensemble des transferts fédéraux en espèces aux

provinces. A significant feature of the past few years has been a deterioration of the fiscal position of the federal government to a point where its freedom to initiate policies and programs has become severely limited. At the same time the overall deficit of provincial governments has turned into a surplus. The seven provinces without oil and gas revenues continue to have deficits, but in total these have been relatively stable”.

This imbalance identified by the Minister of Finance appears to be one of the current concerns of the present government. Adjustment of this imbalance so that the federal government improves its fiscal position seems to be a priority for the management of the economy. To meet this objective in the context of the federal-provincial fiscal arrangements, the Minister of Finance has proposed a net reduction of federal transfers to the provinces.

In my view there are some aspects related to this imbalance which you should not overlook in your work. If these factors are taken into consideration, serious questions arise about the nature and the extent of this imbalance.

First, an imbalance which distinguishes simply between the federal government and the provinces, ignores the rather substantial differences in fiscal positions among the provinces. It is true that the provinces as a whole are in a surplus position. Nevertheless this surplus arises largely because of the considerable strength of the three westernmost provinces, especially Alberta. In fact there are seven other provinces, which much like the federal government, find themselves with persistent deficits over the last years and for the immediate future.

Second, the federal government has already taken some major initiatives to redress this imbalance. Before the last budget and the introduction of the National Energy Program (NEP), it is true that the continued growth of the federal deficit was probable, while the provinces as a whole would increase somewhat their surplus. However following the recent budget and the NEP, the projections in this area are materially altered. If the government revenue and expenditure elements of this energy program are realized, (and other tax rates and expenditure programs follow the budgetary plan), the federal government's deficit will be substantially reduced. The effect on the provinces as a whole will be to reduce the surpluses of the provinces, although by a lesser amount than the federal deficit.

Table 1 indicates some of the important changes resulting from the introduction of the last budget and the NEP. The first set of projections comes from our last *Annual Review* which was written prior to the budget. The second set was developed in the mid-year reassessment of our figures. This reassessment takes into account the effects of the last budget and the NEP. For your information, the assumptions used to make these projections in both cases have been listed following the table.

provinces. Une caractéristique notable des dernières années a été la détérioration de la situation financière du gouvernement fédéral, au point où sa capacité de mettre en œuvre une telle politique est devenue très limitée. Simultanément, le déficit global des provinces s'est transformé en excédent. Les sept provinces privées de recettes pétrolières et gazières continuent d'enregistrer un déficit, mais celui-ci a été relativement stable dans l'ensemble.»

Ce déséquilibre signalé par le ministre des Finances semble être une des préoccupations actuelles du gouvernement. Le rajustement de ce déséquilibre qui permettra au gouvernement fédéral d'améliorer sa position financière semble être une priorité économique. Pour atteindre cet objectif dans le cadre des accords fiscaux entre le fédéral et les provinces, le ministre des Finances a proposé une réduction nette des transferts fédéraux aux provinces.

Selon moi, vous devriez tenir compte dans vos travaux de certains aspects de ce déséquilibre. Si l'on tient compte de ces facteurs, de sérieuses questions surgissent quant à la nature et à l'ampleur de ce déséquilibre.

Tout d'abord, si l'on fait une simple distinction entre le gouvernement fédéral et les provinces, on laisse de côté des différences plutôt importantes entre les situations financières des diverses provinces. Il est vrai que celles-ci, dans l'ensemble, se trouvent dans une position excédentaire. Néanmoins, cet excédent provient largement de la force considérable des trois provinces de l'Ouest, particulièrement l'Alberta. Mais il y a sept autres provinces, qui, tout comme le gouvernement fédéral, ont continuellement enregistré des déficits au cours des dernières années et le feront encore dans l'avenir immédiat.

Deuxièmement, le gouvernement fédéral a déjà pris des initiatives importantes pour corriger ce déséquilibre. Avant la présentation du dernier budget et du programme énergétique national (PEN), il est vrai qu'on prévoyait la croissance continue du déficit fédéral et l'augmentation de l'excédent des provinces, dans l'ensemble. Toutefois, à la suite du dernier budget et du PEN, les projections dans ce secteur ont été modifiées de façon significative. Si les recettes et les dépenses prévues dans le cadre du programme énergétique sont telles que prévues (et si les autres taux fiscaux et programmes de dépenses suivent le plan budgétaire), le déficit du gouvernement fédéral sera réduit de façon appréciable. La répercussion sur l'ensemble des provinces sera de réduire leur excédent, d'un montant moins important que la baisse du déficit fédéral.

Au tableau 1, on retrouve certains des changements importants qui découlent du dernier budget et du PEN. Le premier ensemble de projections provient de notre dernier exposé annuel qui a été rédigé avant la présentation du budget. Le deuxième a été établi lors de la réévaluation de nos statistiques au milieu de l'année. Cette réévaluation tient compte des répercussions du dernier budget et du PEN. Pour votre gouverne, les hypothèses utilisées pour préparer ces projections dans les deux cas sont précisées au bas du tableau.

Table 1
Comparison of Government Budget Positions

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
17th Review Base Case ¹							
Federal Deficit as % of GNE	-3.8	-4.0	-3.6	-3.3	-2.5	-2.5	-2.4
Provincial Surplus as % of GNE	1.0	1.4	1.7	1.8	1.9	2.0	1.9
1981 Spring Reassessment ²							
Federal Deficit as % of GNE	-3.7	-2.5	-2.1	-0.9	-0.3	-0.0	0.1
Provincial Surplus as % of GNE	0.5	0.8	1.0	0.8	0.9	0.9	1.0

¹ CANDIDE Model 2.0, August 1980

² CANDIDE Model 2.0, April 1981

Tableau 1
Comparaison des positions budgétaires du gouvernement

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Scénario de référence du 17 ^e exposé annuel ¹							
Déficit du fédéral en pourcentage des DNB	-3,8	-4,0	-3,6	-3,3	-2,5	-2,5	-2,4
Excédent provincial en pourcentage des DNB	1,0	1,4	1,7	1,8	1,9	2,0	1,9
Réévaluation—printemps 1981 ²							
Déficit fédéral en pourcentage des DNB	-3,7	-2,5	-2,1	-0,9	-0,3	-0,0	0,1
Excédent provincial en pourcentage des DNB	0,5	0,8	1,0	0,8	0,9	0,9	1,0

¹ Modèle CANDIDE 2.0—Août 1980

² Modèle CANDIDE 2.0—Avril 1981

17th Annual Review

Table 2

Domestic Policy Assumptions, August 1980¹

Oil Pricing	\$4 per barrel per year (.85 natural gas price parity based on Btu equivalent) with existing revenue splits between producing provinces, producers and the federal government maintained. The federal oil import subsidy program is maintained. The Syncrude levy reaches a \$1.75 ceiling.
Tax Policy	Personal and corporate income tax rates, sales and excise tax rates and contribution rates associated with public pension plans and unemployment insurance are assumed to remain unchanged.
Spending Policy	Government restraint at 1 per cent per year real growth on goods and services. All indexed transfers are maintained. Established program financing is renegotiated in 1981-82 along existing lines. Equalization payments and tax point agreements are maintained.
Monetary Policy	Canadian rates of interest follow U.S. rates as the decade unfolds. Money supply growth targets are in the 5 to 9 per cent range (average 8 per cent).

¹ Economic Council of Canada estimates

17^e Exposé annuel

Tableau 2

Hypothèses de la politique nationale, août 1980¹

Établissement des prix du pétrole	\$4 par baril par année (le prix du gaz naturel est établi à 85 % du prix du pétrole en fonction de l'équivalent en BTU). Les partages actuels de recettes entre les provinces productrices, les producteurs et le gouvernement fédéral seront maintenus. Le programme d'indemnisation des importateurs de pétrole du gouvernement fédéral est maintenu. La taxe de Syncrude atteint un plafond de \$1.75.
Politique fiscale	Les taux de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, les taux de taxe de vente et d'accise et les taux de contribution associés aux régimes de pension publics et à l'assurance-chômage demeureront les mêmes, selon notre hypothèse.
Politique de dépenses	Restriction de la croissance réelle des dépenses au titre des marchandises et des services maintenue à 1 % par le gouvernement. Tous les transferts indexés sont maintenus, le financement des programmes établis est renégocié en 1981-1982 dans le maintien des principes établis. Les paiements de péréquation et les ententes sur les points fiscaux sont maintenus.
Politique monétaire	Les taux d'intérêt canadiens suivent les taux américains au cours des dix prochaines années. On vise un taux de la croissance de la masse monétaire de 5 à 9 % (moyenne de 8 %).

¹ Prévisions du Conseil économique du Canada

Spring Reassessment

Table 3

Domestic Policy Assumptions, Base Case Projection¹

Oil Pricing	National Energy Program city gate and wellhead crude petroleum and natural gas pricing policies; NEP revenue splits between producing provinces, federal government and producers.
Tax Policy	All Post-Budget tax schedules in place, including the petroleum compensation charge, the petroleum ownership charge, the natural gas liquid tax and the 8 per cent tax on operating income of petroleum producers. No other changes in personal, corporate or indirect taxation.
Spending Policy	Government restraint on non-defence spending at 1.5 per cent per year until mid-decade, then at 2.0 per cent. Budget defence spending at 3.0 per cent per year. Established program financing (including equalization payments) in step with nominal GNE. Government wages indexed to increase by CPI. Indexation of transfer payments as legislated.
Monetary Policy	Canadian interest rates follow U.S. rates as decade progresses. Money supply targeted at 6 per cent (the mid-point of the 4 to 8 per cent range).

¹ Economic Council of Canada Estimates, April 1981**Réévaluation du printemps**

Tableau 3

Hypothèses sur la politique nationale, extrapolation fondée sur un scénario de référence¹

Fixation du prix du pétrole	Politique du Programme énergétique national en matière de fixation du prix du gaz naturel et du pétrole brut à la consommation et à la production; le partage des recettes prévues par le PEN entre les provinces productrices, le gouvernement fédéral et les producteurs.
Politique fiscale	Tous les barèmes en vigueur après le budget, y compris le prélèvement d'indemnisation pétrolière, les frais frappant la possession de pétrole, la taxe sur les liquides extraits du gaz naturel et la taxe de 8 % sur les recettes d'exploitation pétrolière. Aucun autre changement dans le régime fiscal des particuliers, des sociétés ni dans les impôts indirects.
Politique de dépenses	Limitation des dépenses gouvernementales non reliés à la défense à 1.5 % par année jusqu'à la moitié de la décennie, puis à 2 %. Dépenses budgétaires liées à la défense limitées à 3 % par année. Financement des programmes établis (y compris les paiements de péréquation) conformes aux DNB nominales. Salaires gouvernementaux indexés pour s'accroître en fonction de l'IPC. Indexation des paiements de transfert conformément aux dispositions législatives en vigueur.
Politique monétaire	Les taux d'intérêts canadiens suivent les taux américains pendant toute la décennie. La masse monétaire fixée à 6 % (point intermédiaire entre les deux valeurs extrêmes de 4 et 8 %).

¹ Prévisions du Conseil économique du Canada, avril 1981

Third and finally, despite some relief available to all governments through increased revenues from oil and gas, there are a number of economic forces that make it likely most governments in Canada will remain in deficit. This will be the case unless major adjustments in fiscal policies are made.

With slow economic growth and persistently high unemployment, government revenues have been sluggish, and expenditures have been higher than anticipated. In comparison to the early 1970s, inflation has increased burdens of debt service, while indexing and quasi-indexing in government programs have reduced the extent to which governments benefit from higher levels of inflation. The effects of these forces on the federal deficit continue to be aggravated by the set of discretionary actions taken by the federal government in the mid-1970s. These actions had combined policies which cut taxes, increased tax incentives and tax expenditures, all while allowing tax exemptions to be exploited generously by various different groups in the economy.

In the future many of these trends will likely continue. There is no sign of a return to the strong levels of economic performance common to the early 1970s and the 1960s. In addition the increasing age of Canada's population will put pressure on government expenditures to increase more rapidly than the nation's income. Already government expenditures in defense, foreign aid, and R&D have been committed by the federal government to increase as a percentage of GNE. Debt service burdens will continue to increase. At the same time it is federal government policy to use much of the energy resource revenues from oil and gas for energy projects.

All these economic forces add up to one fact—governments in Canada will be in a tight fiscal position in the coming years. The resource wealthy governments in the West will not be sufficiently well off to counterbalance the deficit positions of other governments, even if they are willing to do so.

These three factors we have identified in relation to the question of a federal-provincial fiscal imbalance deliver, in our view, one clear message. One should seriously doubt the wisdom and fairness of "solving the federal deficit problem" by merely transferring the problem to the provinces.

This is not a solution at all. Not only do some of the economic trends we have discussed indicate the inadequacy of such an approach, but also, all projections at the Council show that the coming decade will require investment at an unprecedented size in Canada. Investment could be at levels as high or higher than the peak periods of investment during this century. This means that all governments will have not only to restrain expenditures, but also to raise taxes. Only then will they be able to encourage investment activities of the sort required.

Troisièmement et en dernier lieu, malgré un certain allègement fourni à tous les gouvernements par les revenus accrus tirés du pétrole et du gaz, un certain nombre de forces économiques feront que la plupart des gouvernements du Canada resteront probablement en déficit, à moins que des rajustements importants ne soient apportés aux politiques fiscales.

Compte tenu de la lenteur de la croissance économique et du taux de chômage constamment élevé, les recettes des gouvernements ont augmenté faiblement et les dépenses ont été plus élevées que prévu. Comparativement au début des années 1970, l'inflation a alourdi le fardeau du service de la dette, tandis qu'à cause de l'indexation et de la quasi-indexation des programmes gouvernementaux, les gouvernements n'ont pas pu pleinement profiter des taux élevés d'inflation. Les effets de ces forces sur le déficit fédéral sont encore renforcées par l'ensemble des mesures discrétionnaires prises par le gouvernement fédéral au milieu des années 1970; celui-ci a adopté des politiques qui réduisaient les impôts, augmentaient les encouragements fiscaux et les dépenses fiscales, tout en permettant que les exemptions fiscales soient exploitées généreusement par différents groupes de l'économie.

Bon nombre de ces tendances se maintiendront probablement. Il n'y a aucun signe d'un retour au rendement économique solide du début des années 1970 et 1960. En outre, le vieillissement de la population canadienne fera croître les dépenses gouvernementales qui augmenteront plus rapidement que le revenu de la nation. Déjà les dépenses gouvernementales en matière de défense, d'aide étrangère, et de recherche et de développement ont été accrues par le gouvernement fédéral en proportion des DNB. Le fardeau du service de la dette continuera à s'alourdir. Parallèlement, le gouvernement fédéral a comme politique d'utiliser une grande partie des recettes tirées du pétrole et du gaz pour des projets énergétiques.

Toutes ces forces économiques se conjuguent de telle sorte que les gouvernements du Canada se retrouveront dans une position financière difficile dans les années à venir. Les gouvernements de l'Ouest, riches en ressources, ne seront pas suffisamment à l'aise pour contre-balancer les positions déficitaires des autres gouvernements, même s'ils sont disposés à collaborer.

Ces trois facteurs que nous avons fait ressortir relativement à la question du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces recèlent, à notre avis, un message clair: il faut sérieusement mettre en doute la sagesse et l'équité d'une solution qui consistent simplement à rejeter sur les provinces le problème du déficit fédéral.

Ce n'est absolument pas une solution. Non seulement certaines des tendances économiques dont nous avons discuté militent contre une telle approche, mais également, toutes les extrapolations du Conseil démontrent que la prochaine décennie exigera des investissements d'une importance sans précédent au Canada. Ceux-ci pourraient atteindre des niveaux aussi élevés, voire davantage, que ceux des périodes de pointe du XX^e siècle. Par conséquent, tous les gouvernements devront non seulement restreindre les dépenses, mais également augmenter les impôts. Ce n'est qu'alors qu'ils pourront encourager les activités d'investissement qui s'imposent.

Given the difficulties with restraint, the different levels of government will want to shift the burdens of any increase in taxes to each other. The political ramifications of policies calling for increased taxes inevitably lead in this direction. Nevertheless this exchange of burdens goes nowhere towards solving Canada's economic difficulties.

Despite this clear message, it does not follow that it is *not* worthwhile reviewing the federal-provincial fiscal arrangements in the context of the federal deficit. Many of the arrangements were created in entirely different economic times than those in the current era, and the reduction of federal transfers to the provinces should be considered as a policy option with this change in the economic environment in mind. This is in fact the case that the Economic Council made in its *Sixteenth Annual Review*.

In this context it would seem reasonable for the federal government to seek expenditure cuts in the transfers to the provinces, as it has. The case should be examined without prejudice. These transfers must be analysed separately as candidates for reductions, just like all the other programs in the social envelope of the government's expenditure management plan. A cost-benefit analysis should be conducted for these programs. Then they might be judged in comparison with other federal social programs, like manpower training or unemployment insurance.

At the same time, it would seem useful to ask: Have the federal-provincial fiscal arrangements, particularly as they have operated since 1977, caused the fiscal imbalance? Would renewal of these transfers in their current form cause that imbalance to persist? Whatever the answer to these questions, there is value in posing them because of the quite dramatic change to the economic circumstances of our country since these programs were initially created.

Our answers to the questions are similar to those offered by the province of Ontario in its recent budget. Essentially these federal transfers have not been an increasing percentage of GNE or federal government expenditures. The main forces creating the federal deficit were many of those we mentioned earlier—sluggish growth, higher levels of unemployment than anticipated, etc. For the future these transfers do not appear to be the primary contributors to persistent deficits or surpluses at either the federal or provincial levels.

3. Equalization

3.1 Introduction

Federal transfers to the provinces under the Equalization program have become the most deeply entrenched and broadly supported of the federal-provincial fiscal arrangements; yet in the upcoming negotiations "equalization issues" could be the most difficult. The reason is the enormously increased role of resource revenues in the Equalization formula, and, in particular, the interrelationships between oil and gas issues (including

Étant donné les difficultés que pose la compression des dépenses, les différents niveaux de gouvernement voudront rejeter les uns les autres la responsabilité de toute augmentation des impôts, résultat obligé des ramifications politiques de ces augmentations. Néanmoins, ce réaménagement des fardeaux entre les gouvernements est loin de résoudre les difficultés économiques du Canada.

Le message est clair mais, il ne s'ensuit pas qu'il soit vain d'examiner les accords fiscaux entre le fédéral et les provinces dans le contexte du déficit fédéral. Un grand nombre d'accords ont été créés dans une conjoncture entièrement différente de celle que nous connaissons actuellement, et la réduction des transferts fédéraux aux provinces devrait être considérée comme une option politique pour favoriser ce changement de climat économique que nous avons à l'esprit. C'est en effet le point qu'a défendu le Conseil économique dans son *16^e Exposé annuel*.

Dans ce contexte, il semblerait raisonnable que le gouvernement fédéral cherche, comme il l'a déjà fait, à effectuer des coupures de dépenses dans les transferts aux provinces. Cette possibilité devrait être examinée sans préjugés. Les transferts doivent être analysés séparément du point de vue des réductions possible, tout comme tous les autres programmes de l'enveloppe sociale du programme de gestion des dépenses du gouvernement. Il faut faire l'analyse des coûts et des avantages de ces programmes. Ils pourraient ensuite être jugés en comparaison avec les autres programmes sociaux du fédéral, comme la formation de la main-d'œuvre ou l'assurance-chômage.

En même temps, il serait utile de se poser les questions suivantes: les accords fiscaux entre le Fédéral et les provinces, plus particulièrement ceux qui sont en place depuis 1977, ont-ils engendré un déséquilibre fiscal? Le renouvellement de ces transferts sous leur forme actuelle ferait-il durer ce déséquilibre? Quelle que soit la réponse à ces questions, il convient de les poser étant donné le changement tout à fait radical des conditions économiques de notre pays depuis que ces programmes ont été mis sur pied.

Nos réponses à ces questions sont semblables à celles qu'offre la province de l'Ontario dans son récent budget. Essentiellement, ces transferts fédéraux n'ont pas représenté un pourcentage croissant des DNB ou des dépenses du gouvernement fédéral. Les principales forces qui ont créé le déficit fédéral ont été un grand nombre de celles mentionnées plus haut: croissance lente, niveau plus élevé de chômage que prévu etc. Dans l'avenir, ces transferts ne semblent pas être les causes principales des déficits ou des surplus persistants aux niveaux tant fédéral que provincial.

3. Péréquation

3.1 Introduction

Les transferts fédéraux aux provinces aux termes du programme de péréquation constituent maintenant un des arrangements fiscaux les plus profondément ancrés et recevant le plus vaste appui; malgré cela, dans les prochaines négociations, les questions de péréquation pourraient être fort difficiles. C'est que le rôle des recettes provenant des ressources a acquis une importance énorme dans la formule de péréquation et, en

pricing, taxation and revenue sharing) and problems with the current Equalization program. While it may be possible to deal with these issues separately and one at a time, in the end careful attention will have to be given to these interdependencies.

When putting aside these complex interrelationships, it is still possible to approach Equalization from quite a broad perspective. In its most limited form, Equalization deals only with the ability of various provincial governments to raise revenues for some reasonable (basic or minimal) level of public services without an undue fiscal effort. On this view all other issues of sharing or redistribution of income or wealth would be dealt with, if desired, by other federal or provincial programs (through expenditures, subsidies or taxation). However Equalization can be extended to include other principles which go beyond the offering of basic public services. For example, Equalization might be thought of as program to:

- evaluate the quality of efficiency in the provision of public services by various provinces; or
- to share the changes of fortune among the peoples and/or governments of the various regions.

The nature of the mechanism of Equalization varies quite considerably according to the principles accepted for the Equalization program.

In considering the broad range of issues for the upcoming negotiations, it is our personal view that if we had a utopian world (including a very good equalization program, tax system, macro-economic capability, and short- to medium-run adjustment compensation system), the best oil and gas pricing policy in Canada would be to move quickly to a target of world oil and gas prices to users and to producers (before tax). Unfortunately this option does not seem available to Canada because of the current and prospective deficiencies in these systems. As a result we are likely to end up with a "second-best" mixture of policies which solve problems created by the equalization of non-resource and resource-revenues, as well as by the related energy policies. Only by doing the calculations of all of these "second best" solutions under various designs will it be possible to consider the general shape of the choices and allow the various parties to argue their cases.

As to what government carries out Equalization, many possibilities are open—all the way from the federal government alone, to the federal government for some items and the provinces for other activities, to various mixed arrangements among only the provinces. In making these choices, one of the main considerations is that the responsibility and the scope for equalization has to be at least approximately matched with fiscal capacity to carry out Equalization. That is, if the federal government is to have total responsibility for Equalization, it must have the requisite funds available to it. Likewise any other scheme for funding of Equalization, whatever the level of government of institution, must have access to resource reve-

particulier, que des rapports se sont créés entre les questions relatives au pétrole et au gaz (y compris l'établissement des prix, les impôts et le partage des revenus) et les problèmes se rapportant au programme actuel de péréquation. Même s'il était possible de traiter de ces questions séparément et une à la fois, il faudrait quand même à la fin accorder une attention particulière à ces rapports.

En laissant de côté ces rapports complexes, il est encore possible d'envisager la péréquation dans une perspective assez vaste. Dans son sens le plus restreint, la péréquation traite uniquement de l'aptitude des divers gouvernements provinciaux à percevoir des recettes pour assurer un niveau raisonnable (de base ou minimal) de services publics sans un effort fiscal exagéré. Toutes les autres questions de partage ou de redistribution des revenus ou de la richesse pourraient être envisagées dans cette perspective, si l'on veut, pour les autres programmes fédéraux ou provinciaux (dépenses, subventions ou impôt). Cependant, la péréquation pourrait aussi inclure d'autres principes qui vont au-delà des services publics fondamentaux. Ainsi, la péréquation pourrait être considérée comme un programme pour:

- évaluer le degré d'efficacité propre à chaque province dans la prestation des services publics; ou
- faire partager la bonne ou la mauvaise fortune entre les habitants et/ou les gouvernements des diverses régions.

La nature du mécanisme varie considérablement selon les principes acceptés pour le programme de péréquation.

Lorsque nous considérons toute la gamme des questions à régler au cours des prochaines négociations, nous estimons personnellement que, dans l'idéal, avec un très bon programme de péréquation, un bon régime fiscal, une forte capacité macro-économique et un système solide de rajustement des indemnités à court et à moyen termes, la meilleure formule d'établissement des prix du pétrole et du gaz au Canada consisterait à atteindre rapidement le prix mondial du pétrole et du gaz pour les utilisateurs et les producteurs (avant impôt). Malheureusement, cette option ne semble pas possible au Canada en raison des lacunes actuelles et futures dans ces systèmes. Nous en sommes donc réduits à un ensemble de politiques de deuxième ordre pour résoudre les problèmes créés par la péréquation des recettes tirées des ressources naturelles et des autres sources et par les politiques énergétiques. C'est seulement en étudiant ces solutions dans divers ensembles qu'il sera possible d'envisager l'aspect général de ces options et de laisser les diverses parties faire valoir leur point de vue.

Pour ce qui est de savoir quel gouvernement doit appliquer le programme de péréquation, un grand nombre de possibilités sont offertes: le gouvernement fédéral seul, ou le gouvernement fédéral pour certains éléments et les provinces pour d'autres, ou encore divers arrangements faisant intervenir les provinces seulement. Dans l'exercice de ce choix, il faut tenir compte de l'un des aspects principaux: la responsabilité et la portée de la péréquation doivent, de façon approximative au moins, être équivalentes à la capacité fiscale de poursuivre le programme de péréquation. Ainsi; si le gouvernement fédéral doit assumer la responsabilité totale de la péréquation, il doit avoir les fonds requis pour le faire. De même, tout autre formule de finance-

nues commensurate with the funding needs created by these revenues in the formula.

3.2 The Principles of Equalization

Background and Introduction

The origins of Equalization lie in what is universally agreed to be one of the most remarkable documents on intergovernmental relations ever produced in any federal state: the 1940 Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (the Rowell-Sirois Commission). The Commission recommended that:

National Adjustments Grants be paid whenever a provincial government established that it could not supply Canadian average standards of services and balance its budget, without taxation appreciably exceeding the national average, in relation to income.

It is worth noting that the rationale for National Adjustment Grants advanced by the Commission still enjoys widespread support among economists. Moreover, there are virtually no differences between the objectives of the Commission's proposed National Adjustment Grants, the objectives of the Equalization Program instituted in 1957 and the objectives of the Equalization program as referred to in present constitutional proposals.

It is remarkable how the objectives of the Equalization program have remained practically unchanged since the Report of the Rowell-Sirois Commission, despite a 40-year interval and vast changes in circumstances of the federal and provincial governments. As part of its assessment of issues arising in connection with renewal of the *Fiscal Arrangements Act*, the Council thought it appropriate to make a fundamental reappraisal of the rationale for the Equalization program and commissioned Professors Flatters and Boadway of Queen's University to undertake such a study. The conclusions of this study will now be indicated.

Why Do We Need an Equalization Program?

In order to provide a full evaluation of the role of equalization payments and other federal-provincial redistributive transfers it is necessary to begin with some basic principles. We take as given the general political framework of Canada's federal system and the necessity of taking into consideration the nature of the economic functions performed by each level of government. However, in evaluating the merits of alternate government policies and programs, the Council always has taken the view that it is their impact on the well-being of individuals and households that is of ultimate importance. We are interested in the economic welfare of individuals, not of governments. Two of the most important criteria for us have been *efficiency* and *equity*. We are concerned with improving economic efficiency in order to increase the standard of living of all individuals. Our concern with equity is related to the twin desires of: a) reducing inequalities of real income between individuals (*vertical equity*)

ment de la péréquation, quel que soit le niveau de gouvernement en cause, doit comporter l'accès à des recettes provenant des ressources proportionnelles aux besoins de financement créés par ces recettes aux termes de la formule.

3.2 Les principes de la péréquation

Historique et introduction

Les origines de la péréquation remontent à ce qui est universellement connu comme étant le document le plus remarquable sur les relations intergouvernementales jamais publié dans un État fédéral: le rapport de 1940 de la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces (Commission Rowell-Sirois). La Commission recommandait que:

des subventions soient versées en vue du réajustement sur le plan fédéral à toute province qui pouvait prouver qu'elle n'était pas en mesure de fournir des services conformes aux normes canadiennes et d'équilibrer son budget, sans percevoir des impôts dépassant considérablement la moyenne nationale.

Chose intéressante, la raison avancée par la Commission pour ces subventions jouit encore d'un appui considérable parmi les économistes. En outre, il n'y a pratiquement aucune différence entre les objectifs des subventions proposées par la Commission et ceux du programme de péréquation créé en 1957 et les objectifs du programme de péréquation auxquels on fait allusion dans les propositions constitutionnelles actuelles.

Il est étonnant de constater à quel point les objectifs du programme de péréquation sont demeurés pratiquement inchangés depuis le rapport de la Commission Rowell-Sirois, malgré les 40 ans écoulés et l'évolution profonde que les gouvernements fédéral et provinciaux ont connue. Dans son étude des questions soulevées en ce qui concerne le renouvellement de la Loi sur les arrangements fiscaux, le Conseil a cru bon de procéder à une réévaluation fondamentale du programme de péréquation et a demandé MM. Flatters et Boadway de l'Université Queen's d'entreprendre cette étude dont voici les conclusions.

Pourquoi avons-nous besoin d'un programme de péréquation?

Pour évaluer pleinement le rôle des paiements de péréquation et des autres méthodes de transfert entre le gouvernement fédéral et les provinces, il faut commencer par poser certains principes de base. Nous tenons pour acquis le cadre politique général du régime fédéral canadien et nous reconnaissons qu'il faut tenir compte de la nature des fonctions économiques de chaque niveau de gouvernement. Cependant, en évaluant les diverses politiques et les différents programmes gouvernementaux, le Conseil a toujours estimé que leurs répercussions sur le bien-être des personnes et des familles importaient au plus haut point. Nous sommes intéressés au bien-être économique des personnes et non des gouvernements. Deux des critères les plus importants, pour nous, sont l'*efficacité* et l'*équité*. Il faut améliorer l'efficacité économique afin d'augmenter le niveau de vie de toute la population. Notre intérêt en ce qui concerne l'équité tient à un double souhait: a) réduire les inégalités du

and, b) ensuring that similar persons are treated in a similar fashion by government policies (*horizontal* equity). These goals seem to have broad support in Canada and have formed the basis of policy recommendations by many bodies besides the Council (e.g., the Carter Commission).

Given these as our policy goals we ask the following fundamental question. Why do we need an intergovernmental transfer system when we have in place, at both levels of government, a well-established tax-transfer system among individuals, households and firms for regulating the allocation of economic activity and the distribution of its fruits? In other words, what can (or ought to) be accomplished through a system of intergovernmental transfers that could not be accomplished through the tax-transfer system among individuals?

Our analysis leads us to conclude that there is an important role to be played by a program of equalization grants in our federal system. This is so regardless of whether our principal concern is equity or economic efficiency. However, the form and amount of equalization called for depend very much on assumptions about institutional arrangements and underlying economic mechanisms.

The basis of the case for equalization payments lies in the fact that in a federal system such as Canada's, the market incomes of individuals do not provide a completely accurate reflection of real incomes of persons living in different provinces. Provincial fiscal activities give rise to real income differences that are not reflected in personal incomes of individuals. Since equity requires that governments concern themselves with the *comprehensive* incomes of individuals and since the current tax-transfer system is based primarily on personal *market* incomes, an additional redistributive transfer system which deals with differences in net fiscal benefits from provincial government activities is required. The same turns out to be true on efficiency grounds.

The equity and efficiency arguments for an Equalization program will now be briefly elaborated.

Equity Arguments for Equalization

How is an individual's real income affected by provincial government activities? Provincial governments provide goods and services to individuals and finance this activity by levying taxes based primarily on incomes. Taxes can be divided broadly into two types: a) those levied on income at its source, regardless of the place of residence of the ultimate recipient of the income (e.g., corporate income taxes, property taxes, resource taxes); b) those levied on the incomes received by the residents of the province (e.g., personal income tax). We call the former taxes *source-based taxes* and the latter *residence-based taxes*, and will now examine the equity arguments for an Equalization program where both types of taxes exist.

revenu réel entre les personnes (*équité verticale*) et b) assurer que les personnes placées dans une situation semblable soient traitées d'une façon semblable aux termes des politiques gouvernementales (*équité horizontale*). Ces objectifs semblent recevoir un vaste appui au Canada et ont servi de base aux recommandations sur les politiques par un grand nombre d'organismes, outre le Conseil (par ex. la Commission Carter).

Étant donné ces objectifs, nous posons la question fondamentale suivante: pourquoi avons-nous besoin d'un système de transfert intergouvernemental lorsque nous avons en place, aux deux niveaux de gouvernement, un système de transfert fiscal bien établi pour les particuliers, les familles et les entreprises qui sert à régulariser la répartition des activités économiques et de leurs retombées? En d'autres termes, que peut ou doit accomplir un système de transfert intergouvernemental que ne pourrait accomplir un système de transfert fiscal pour les personnes?

Notre analyse nous amène à conclure que les subventions du programme de péréquation peuvent jouer un rôle important dans notre régime fédéral. Il en est ainsi aussi bien du point de vue de l'équité que de l'efficacité économique. Cependant, la formule de péréquation et l'importance des versements nécessaires dépendent beaucoup des hypothèses sur lesquelles reposent les arrangements institutionnels et les mécanismes économiques sous-jacents.

La formule de base des paiements de péréquation repose sur le fait que, dans un régime fédéral comme celui du Canada, le revenu des particuliers sur le marché du travail ne donne pas une image tout à fait exacte du revenu réel des habitants des différentes provinces. En effet, la fiscalité de chacune d'entre elles entraîne des différences réelles de revenu qui ne se reflètent pas dans le revenu personnel des particuliers. Étant donné que l'équité exige que les gouvernements tiennent compte du *revenu total* des particuliers et comme le système actuel de transfert fiscal est fondé primordialement sur le revenu personnel du *marché*, il faut un autre système de redistribution pour tenir compte des différences dans les avantages fiscaux nets découlant des activités gouvernementales des provinces. La même chose s'applique à l'efficacité.

Un mot maintenant de l'équité et de l'efficacité dans le programme de péréquation.

Péréquation et équité

Comment le revenu réel du particulier est-il touché par les activités d'un gouvernement provincial? Celui-ci fournit des biens et des services à la population et finance cette activité par la perception d'impôts, principalement sur le revenu. Les impôts peuvent être divisés en deux vastes catégories: a) l'impôt sur le revenu perçu à la source, sans tenir compte du lieu de résidence du contribuable (par ex., impôt sur le revenu des sociétés, impôts fonciers, impôt sur les ressources); b) les impôts sur le revenu que reçoivent les habitants de la province (par ex., impôt sur le revenu des particuliers). Nous appelons le premier *impôt à la source* et le dernier *impôt au lieu de résidence*; voyons maintenant comment se pose le problème de l'équité dans un programme de péréquation où les deux genres d'impôts coexistent.

Source-Based Taxes

If there are interprovincial differences in per capita source-based tax revenues, there will be corresponding differences in net fiscal benefits derived from residing in different provinces. A tax-transfer system based solely on personal market incomes will not be able to achieve horizontal equity; persons with identical real incomes (including net fiscal benefits from provincial budgets) will be treated differently under such a tax-transfer system.

Nor will such a tax system produce vertical equity in the country as a whole. Source-based taxes constitute a source of income for provincial residents (via provincial government budgets) that is not part of taxable income for federal tax purposes. Hence, even if the federal tax system embodies in principle the desired amount of vertical equity, such equity will not be achieved because one important source of personal income for some individuals (e.g. in resource-rich provinces) does not flow through the federal tax system.

Residence-Based Taxes

Persons living in provinces with above-average per capita incomes will receive higher net fiscal benefits from provincial expenditures financed by residence-based taxes. This is so for the simple reason that a given tax rate generates a greater per capita amount of tax revenue the higher is the average income level in a province. Thus, individuals at any given income level will have greater net fiscal benefits in a high income province than in one with a lower per capita personal income level.

We have, then, another reason for the existence of interprovincial differences in net provincial fiscal benefits and the equity consequences are the same as for differences arising from source-based tax revenues.

We therefore conclude that in respect of residence-based taxes considerations of equity require full equalization of per capita tax collections among provinces.

Economic Efficiency

Economic efficiency requires that factors of production be guided among activities (including those in different provinces when this is an option) by signals related to their productivity in these different locations. Differences in net fiscal benefits among provinces tend to distort the market signals which would be expected in many cases to do this job. The only solution to this problem is to eliminate its source; that is, the differences in net fiscal benefits from provincial government activities. This is true regardless of whether these differences arise from source-based or residence-based sources of tax finance. Thus, economic efficiency calls for full equalization of inter-provincial differences in net fiscal benefits from provincial government activities.

Institutional Considerations

To this point, it has been argued that *complete* equalization of interprovincial differences in net fiscal benefits from provincial

Impôt à la source

S'il existe des différences entre les provinces dans les impôts à la source par habitant, il y aura une différence correspondante dans les avantages fiscaux nets des habitants des différentes provinces. Un régime de transferts fiscaux basé uniquement sur le revenu nominal des particuliers ne pourra réaliser l'équité horizontale et des personnes ayant un revenu réel identique (y compris les retombées fiscales nettes des budgets provinciaux) seront traitées différemment.

Ce régime n'assurera pas non plus l'équité verticale dans l'ensemble du pays. Les impôts à la source apportent aux habitants de la province (par l'intermédiaire de leur gouvernement) un avantage qui ne fait pas partie du revenu assujéti à l'impôt fédéral. Donc, même si le régime fiscal fédéral vise en principe le degré requis d'équité verticale, celle-ci ne sera pas réalisée parce qu'une source importante de revenu de certains particuliers (ceux des provinces riches en ressources, par exemple) n'est pas assujéti à l'impôt fédéral.

Impôts au lieu de résidence

Les personnes qui vivent dans les provinces où le revenu par habitant dépasse la moyenne nationale bénéficieront davantage des retombées fiscales nettes des dépenses provinciales financées par l'impôt au lieu de résidence. Il en est ainsi pour la simple raison qu'un taux d'imposition donné produit un revenu fiscal par habitant plus élevé, lorsque le revenu moyen dans une province est élevé. Ainsi, quel que soit leur revenu, les habitants d'une province où le niveau du revenu personnel par habitant est élevé retireront plus d'avantages fiscaux nets que ceux d'une province où ce niveau est inférieur.

C'est donc une autre raison à l'existence de différences interprovinciales dans les avantages fiscaux nets, lesquelles ont sur le plan de l'équité les mêmes conséquences que les différences découlant des revenus d'impôts à la source.

Nous en concluons donc qu'à l'égard des impôts au lieu de résidence, les considérations d'équité exigent la péréquation complète des recettes fiscales par habitant dans les diverses provinces.

Efficacité économique

L'efficacité économique exige que les facteurs de production soient orientés vers les diverses activités par des signaux liés à leur productivité dans les diverses provinces. Les différences interprovinciales sur le plan des avantages fiscaux nets ont tendance à fausser les signaux du marché, qu'on s'attendrait dans bien des cas à voir remplir leur fonction. La seule solution à ce problème consiste à en supprimer la source, sont les différences dans les retombées fiscales nettes des activités des gouvernements provinciaux, que ces différences découlent d'impôts à la source ou d'impôts au lieu de résidence. L'efficacité économique exige donc qu'on tienne compte dans la péréquation de toutes ces différences au chapitre des avantages fiscaux nets.

Considérations d'ordre institutionnel

Jusqu'à maintenant, nous avons soutenu que la péréquation *complète* de ces différences était nécessaire pour des raisons

government activities is called for on grounds of both equity and efficiency. These arguments have to be qualified, however, by recognition of the constitutional powers over natural resources granted to the provinces under the BNA Act. These powers can be interpreted as conferring certain property rights to the residents of any province over that province's natural resources. The implication of this constitutional provision is that on equity grounds natural resource revenues which are actually distributed to provincial residents should be treated differently in an equalization program; only a portion of these should be equalized, with the proportion given by the overall marginal federal tax rate.

We may summarize, therefore, by noting that there is some conflict between equity and economic efficiency criteria for an interregional equalization program. Equity considerations call for *less* interprovincial redistribution than economic efficiency considerations. The efficiency costs of pursuing the equitable equalization program might be viewed as a cost of the delegation of the power over resources to the provincial governments.

Conclusions

The type of Equalization program suggested by this research looks remarkably like the present program, with the significant exception that only part of provincial natural resource revenues should be equalized. It can also be argued that redistribution of natural resource revenues should take place directly between provinces. The research suggests that the relevant proportion of resource revenues that should be equalized, would be equal to the marginal federal taxes that would be levied on that part of natural resource revenues effectively distributed to provincial residents as "income in kind". Resource revenues which are saved (e.g., put into a Heritage Fund) would not be subject to equalization, but resource revenues which are distributed by provincial governments or their agencies in the form of implicit subsidies to users of services (e.g., artificially low electricity prices) would enter into the program.

3.3. Reform Proposals

The calls for reform of the Equalization Program have been many and varied. They have ranged from adding or deleting revenue sources in the representative tax system approach currently in use to replacing this approach with a simpler macro-measure of provincial fiscal capacity, together with alternative measures of revenues. On the financing side, proposals have been made to replace federal financing of some revenues sources, in particular natural resource revenues, with provincial government financing. Some have argued that the equalization program involving transfers among governments should be replaced with a program of transfers among people. Arguments have been made that payments under the program are too large while others have taken the view that payments are not large enough. Some have argued that the net costs and benefits of the program are unfairly distributed. Each of these different positions follow from a different perspective of what the equalization program should be, how wide a net should be cast in determining the level of payments, and how the cost should be borne.

d'équité et d'efficacité. Il nous faut cependant reconnaître les pouvoirs relatifs aux ressources naturelles conférés aux provinces par l'AANB. Ces pouvoirs peuvent s'interpréter comme accordant certains droits de propriété aux résidents d'une province à l'égard des ressources naturelles de celle-ci. Pour des raisons d'équité, les recettes tirées des ressources naturelles qui sont effectivement distribuées aux habitants de la province devraient donc être traitées différemment aux fins de la péréquation; une partie seulement devrait être prise en compte, la proportion étant fonction du taux global de l'impôt fédéral marginal.

En résumé, notons qu'il y a une certaine opposition entre les critères de l'équité et de l'efficacité économique par rapport à la péréquation inter-régionale. Les considérations d'équité exigent une redistribution interprovinciale *moindre* que celles de l'efficacité économique. Le coût d'un programme de péréquation équitable pourrait être considéré comme le fruit de la délégation, aux gouvernements provinciaux, des pouvoirs relatifs aux ressources.

Conclusions

Le type de programme de péréquation qui ressort de notre étude ressemble fort au programme actuel, sauf qu'une partie seulement des recettes tirées des ressources naturelles provinciales devrait être prise en compte. On peut également alléguer que la redistribution de ces recettes devrait s'effectuer directement entre les provinces. D'après notre étude, la proportion de ces recettes à utiliser dans les calculs de péréquation devrait correspondre aux impôts fédéraux marginaux levés sur la partie des recettes effectivement distribuée aux habitants de la province en tant que «revenu en nature». Les recettes économisées (versées à un fonds du patrimoine, par exemple) ne seraient pas assujetties à la péréquation, par opposition à la partie distribuée par les gouvernements provinciaux ou leurs organismes sous forme de rabais sur les prix de l'électricité, par exemple).

3.3 Propositions de réforme

Les demandes de réforme du programme de péréquation sont nombreuses et variées. On propose d'ajouter ou de supprimer des sources de revenu dans le régime d'imposition type actuellement utilisé, de remplacer cette approche par une mesure macro-économique plus simple de la capacité fiscale. Sur le plan du financement, des propositions ont été faites selon lesquelles le financement fédéral tiré de certaines sources de revenu, notamment les ressources naturelles, serait remplacé par un financement provincial provenant des mêmes sources. On allègue que le programme de péréquation devrait comporter des paiements de transferts non pas aux gouvernements mais aux particuliers. Certains soutiennent que les paiements de péréquation sont trop importants, et d'autres qu'ils ne le sont pas assez. D'autres encore prétendent que les coûts et les avantages nets du programme sont injustement répartis. Chacune de ces positions part d'un point de vue différent sur ce que devrait être le programme de péréquation, sur le calcul des paiements et sur la manière dont les frais devraient être supportés.

Without stating a preference for a particular set of viewpoints at this time, we will provide the Committee, as requested, with estimates of the financial implications for the fiscal year 1980-81 of some alternatives which have been suggested. These alternatives are presented in attached appendices.

4. Established Programs Financing

In our view the most fundamental issues related to the Established Program Financing (EPF) are neither those of deficit management, nor of "equal" treatment in programs. Rather they concern the division of federal and provincial interests and responsibilities in the areas.

4.1 Broad Options for the EPF

The main governmental responsibilities for the provision and delivery of health care, post-secondary education, social services and welfare lie with provincial governments. Presumably they would remain the provinces' jurisdiction under any federal-provincial fiscal arrangements. The federal-provincial alternatives start from this premise; they concern the degree and form of federal government interest in the *provision of the services* (which may be small or large, general or limited), and the federal government interest in *financing* the provision of the services.

The range of possibilities that are open is broad:

- (i) *Complete disentanglement* of federal and provincial responsibility for all or part of the established programs:

- by an opt-out approach by provinces from any federal interest in specific programs and in related federal financing;
- by a complete disentanglement of each level of government with respect to a set of responsibilities.

These approaches to disentanglement do not preclude the continuation of the equalization program; nor do they prevent some shared-cost arrangements for other programs.

- (ii) *Continuation of the present EPF arrangements:* (This might involve extending the EPF arrangements to include other areas, such as CAP, which is now a shared-cost program.)

- the federal government would continue to raise on its own account much of the revenue "related to" the EPF; the federal government would maintain whatever advantages and disadvantages arise from having a larger revenue-raising responsibilities than it would likely have under disentanglement; the federal government would continue to pay blocks of funds to provincial governments with only a few strings attached, as well as with some visibility and powers of suasion.
- the provinces would continue to carry out delivery of programs, determining their size and structure, subject to some formal and/or informal terms with the central government; generally speaking the federal strings attached to the programs could be somewhat looser or tighter than

Sans pour l'instant exprimer de préférence à l'égard d'un ensemble donné d'opinions, nous fournirons au Comité, comme il nous l'a demandé, des évaluations quant aux répercussions financières qu'auraient eues en 1980-1981 certaines solutions qui ont été proposées et qui figurent en annexe.

4. Financement des programmes établis

À notre avis, en ce qui a trait au financement des programmes établis (FPE) les questions les plus importantes ne concernent ni la gestion du déficit, ni l'équité des programmes, mais plutôt la division des responsabilités et des intérêts fédéraux et provinciaux dans les régions.

4.1 Options relatives au FPE

C'est avant tout aux provinces qu'il incombe de fournir les services de santé, d'enseignement post-secondaire ainsi que l'aide sociale et les services sociaux. Il est probable que ces services resteraient du ressort des provinces aux termes de n'importe quel accord fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les solutions de rechange possibles concernent le degré (plus ou moins élevé) et la forme (générale ou limitée) de la participation du gouvernement fédéral à la *prestation des services* et à leur financement.

La gamme des possibilités est vaste:

- i) *Dissociation complète* des responsabilités fédérales et provinciales en ce qui concerne l'ensemble ou une partie des programmes établis:

- que les provinces puissent choisir de ne pas participer à certains programmes intéressant le gouvernement fédéral et à leur financement;
- que chaque niveau de gouvernement puisse opter pour un ensemble donné de responsabilités.

La dissociation n'empêche pas le maintien d'un programme de péréquation ni la conclusion d'accords de partage des frais en ce qui concerne d'autres programmes.

- ii) *Maintien des accords actuels du FPE* (et possibilité de les élargir pour englober par exemple le Régime d'assistance publique du Canada, qui est actuellement un programme à frais partagés):

- le gouvernement fédéral continuerait de percevoir lui-même une grande partie des revenus "liés" au FPE, avec tous les avantages et les inconvénients que cela comporte (à cet égard, il aurait moins de responsabilités s'il y avait dissociation); il continuerait de verser des subventions globales aux gouvernements provinciaux moyennant quelques conditions seulement et pourvu qu'il s'en voit attribuer le mérite et qu'il ait des pouvoirs de persuasion.
- les provinces continueraient à appliquer des programmes, à en déterminer l'envergure et la structure, sous réserve de certaines conditions officielles ou officieuses déterminées avec le gouvernement central; de façon générale, les conditions fédérales attachées aux programmes pourraient être un peu

those which now exist, without undermining the EPF principles.

- some quasi-equalization features which take into account the difference circumstances of the provinces as under present arrangements, may continue in the EPF arrangements.

(iii) *Shared-Cost Programs*: Under this option there might be reversion of one or more of the EPF programs to the earlier shared-cost system. This could entail greater or less detail in standards. Equally there could be more or less detail in the nature of administration by the federal government. (Hospital services and medicare involved much more detailed standards and federal-provincial administrative requirements than did post-secondary education, in the pre-EPF system); Delivery would still be by provinces; The setting of goals and objectives would be shared; The federal government would raise some revenues for this purpose and pay some of the costs by cash transfers; As the system tends to create greater interdependence between the levels of government, it entails the likelihood of a high degree of conflict.

4.2 Current Problems with the EPF

Since the landmark changes to the programs under EPF in 1977, problems that have arisen with the program have been relatively speaking minor. In these negotiations there seems to be no general outcry that the basic structure of the EPF approach should be changed, as there was in the last negotiations.

The federal government has expressed some concern about the compatibility of block funding arrangements with the maintenance of national standards, especially with respect to medicare. However the federal government does not go as far as to reject block funding. In its presentation to the Parliamentary Task Force, it rather seeks "an effective mechanism whereby provinces accept in the field of health care the national standards embodied in existing or new federal legislation".*

In its submission to the Task Force, the federal government has raised for post-secondary education another problem for the current EPF arrangements. This problem concerns the inadequacy of links between federal funding for education, and its specific interests in research and development.

The most important current questions for EPF in the upcoming negotiations probably are: What is the "fair share" of costs for the EPF programs that should be attributed to each level of government? and, Is there any ground for believing that the federal government has paid more than its "fair share"? The Finance Minister has singled out the EPF as a possible candidate for cutbacks in social transfers.

While there is not yet any clear consensus on an approach to EPF among the provinces, most believe that block funding of the programs is clearly appropriate, largely because of their

plus larges ou un peu plus strictes sans que cela ne sape pour autant les principes du FPE.

- des éléments de quasi-péréquation qui tiennent compte des différences provinciales pourraient être conservés dans les accords de FPE.

iii) *Programmes de partage des frais*: On pourrait assujettir à l'ancien système de partage des frais un ou plusieurs des programmes du FPE. Des normes plus ou moins détaillées pourraient être fixées. De même, on pourrait plus ou moins préciser la nature de l'administration confiée au gouvernement fédéral (avant le FPE, les services hospitaliers et médicaux comportaient des normes et des exigences administratives fédérales-provinciales beaucoup plus détaillées que l'enseignement postsecondaire); l'application des programmes serait toujours assurée par les provinces; l'établissement des buts et objectifs serait partagé; à cette fin, le gouvernement fédéral percevrait des revenus et paierait une partie des frais par des transferts en espèces; mais comme ce système a tendance à créer une plus grande interdépendance entre les niveaux de gouvernement, il pourrait susciter beaucoup de conflits.

4.2 Problèmes actuels relatifs au FPE

Depuis les changements importants apportés aux programmes dans le cadre du FPE en 1977, celui-ci n'a posé que des problèmes relativement mineurs. Dans les négociations actuelles, il ne semble pas y avoir de dénonciation générale de la structure de base du FPE comme c'était le cas lors des dernières.

Le gouvernement fédéral a exprimé des préoccupations quant à la compatibilité des accords de financement global avec le maintien de normes nationales, notamment en ce qui concerne l'assurance-maladie. Mais, il ne va pas jusqu'à rejeter la formule du financement global. Dans son mémoire au groupe de travail parlementaire, il cherche plutôt à «faire confirmer l'acceptation expresse par les provinces de normes nationales incorporées aux lois existantes ou à venir, ainsi qu'à élaborer un mécanisme efficace pour voir à leur respect.»*

Dans ce mémoire, il soulève un autre problème au sujet des accords du FPE relatifs à l'enseignement postsecondaire, problème qui tient au manque de lien entre le financement qu'il assure à l'enseignement et sa participation à la recherche et au développement.

Dans les négociations à venir, la question la plus importante est probablement de savoir quelle est la «part équitable» de frais qui devrait être supportée par chaque niveau de gouvernement dans le cadre du FPE et s'il y a des raisons de croire que le gouvernement fédéral a versé plus que sa «juste part». Le ministre des Finances a déclaré que le FPE pourrait faire l'objet de coupures, dans le cadre des transferts sociaux.

Quoiqu'il n'y ait pas encore vraiment de consensus interprovincial sur l'approche du FPE, la plupart des provinces estiment que le financement global des programmes est approprié, en

*paraphrase, See Federal-Provincial Fiscal Arrangements in the Eighties, p. 18.

*Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 80, p. 18.

constitutional responsibilities in these matters. Given the state of present federal-provincial relations in other jurisdictions, some provinces are known to be looking at an "opt-out" approach, although it is unclear how seriously this option is being considered. Quebec has followed an "opt-out" scheme in most cost-sharing programs, but that scheme is not one that can be easily applied to other provinces.

On the question of whether the federal government has been providing more than its "fair share" of funding, there will not likely be unanimity. The provinces will view as propaganda any statement by the federal government which purports to show how its share of medical care or post-secondary education has increased or decreased. With block funding, the provinces are supposedly free to spend as they desire, so any such statement would rely on projections based on the old EPF system of conditional transfers. Therefore such calculations would be arbitrary and they would not reflect the freedom and choices the provinces have under the 1977 version of EPF.

4.3 *The Rationale Behind Reduction of Transfers under the EPF*

Two cases have to be considered. Either it is envisaged that the programs under the EPF are to be unchanged by cutbacks in federal financing, or they are expected to be reduced in some degree by cutbacks?

If health care and post-secondary education services are not to be reduced as a result of cutbacks, then the issue is purely one of choice among governments. These choices concern the division of responsibilities, the form of taxes, and the charges to the user. Under this scenario, the choices confronting the provinces include: (i) carrying larger deficits (ii) raising taxes or user fees associated with health care and post-secondary education (iii) raising general taxes without any specific reference to the two broad classes of provincial services (iv) some combination of these policies. For the federal government this scenario would allow it the following options: (i) diverting funds to some other federal expenditure; (ii) reducing the deficit and its overall expenditures; (iii) cutting federal taxes (none of which are now specifically associated with EPF financing) and (iv) some combination of these policies.

The possibility of reduction in services offered under the EPF adds a new element to the provincial choices, namely the determination of the nature and degree of the reduced services. Although there have been no indication from the provinces as to their preferences in these matters, it would seem unlikely that the service cutbacks that are available to the provinces could save more funds than those by the federal government through its smaller transfers. Thus no matter which case turns out to be the true scenario the provinces will likely be worse off as compared to the federal government.

In our view there does not seem to be any principle that supports such an outcome. It is a situation where one level of government is shifting the burden of costs to another without any real "gain". In this sense it is a pure political choice that determines where the political pain and gain should lie.

grande partie grâce à leurs responsabilités constitutionnelles à cet égard. Étant donné l'état actuel des relations fédérales-provinciales dans d'autres domaines, certaines provinces songent à un «retrait» mais on ne sait jusqu'à quel point elles envisagent sérieusement cette possibilité. Le Québec s'est exclu de la plupart des programmes de partage des frais, mais cette approche ne peut être facilement appliquée aux autres provinces.

Quant à savoir si le gouvernement fédéral a fourni plus que sa «juste part» du financement, il n'y aura vraisemblablement pas d'unanimité. Les provinces considéreront comme de la propagande toute déclaration du gouvernement fédéral visant à montrer jusqu'à quel point sa part du financement de l'assurance-maladie ou de l'enseignement postsecondaire a augmenté ou diminué. Dans le cadre du financement global, les provinces sont supposées être libres de dépenser ce qu'elles veulent, de sorte que toute déclaration semblable refléterait des projections fondées sur l'ancien système des transferts conditionnels du FPE. Ces calculs seraient donc arbitraires et ne traduiraient pas la liberté et les choix qu'ont les provinces selon la version du FPE de 1977.

4.3 *Raison d'être de la réduction des transferts dans le cadre du FPE*

Il y a deux cas à examiner. Ou bien on pense que les programmes du FPE ne seront pas modifiés par une diminution du financement fédéral, ou bien on s'attend qu'ils en seront réduits jusqu'à un certain point.

Si les services de santé de l'enseignement postsecondaire ne sont pas réduits par cette mesure, il s'agira alors simplement d'une question de choix entre les gouvernements au sujet du partage des responsabilités, de la forme d'imposition et des frais à imputer aux usagers. Dans ce scénario, les provinces auront le choix entre (i) supporter des déficits plus élevés (ii) percevoir des impôts ou des frais d'utilisation en ce qui concerne les soins de santé et l'enseignement postsecondaire (iii) lever des impôts généraux sans renvoi particulier à ces deux grandes catégories de services provinciaux, et (iv) combiner de façon quelconque ces politiques. Pour sa part, le gouvernement fédéral aura le choix entre (i) réaffecter des fonds à d'autres dépenses; (ii) réduire son déficit et ses dépenses globales (iii) réduire ses impôts (dont aucun n'est à l'heure actuelle expressément lié au FPE et (iv) combiner de façon quelconque ces politiques.

La possibilité d'une réduction des services offerts dans le cadre du FPE ajoute un nouvel élément aux choix des provinces, qui pourraient alors déterminer la nature et le degré de cette réduction. Quoique les provinces n'aient pas exprimé de préférence à cet égard, il semble peu probable que la réduction qu'elles pourraient effectuer permette d'épargner davantage que la réduction des transferts du gouvernement fédéral. Ainsi quel que soit le scénario, les provinces se retrouveront vraisemblablement dans une situation pire par rapport au gouvernement fédéral.

A notre avis, il ne semble y avoir de principe qu'on puisse invoquer à l'appui d'un tel réaménagement. Un niveau de gouvernement transfère un fardeau financier à un autre niveau sans «gain» réel. En ce sens, c'est un choix purement politique qui détermine où doit résider le fardeau et le gain politique.

4.4 Candidates for Cutbacks within the EPF

If it is insisted that the total of transfers in the EPF package be reduced, which program should be altered and how? This question raises very serious issues of who will be the winners and losers, and of the influence on present and future effectiveness of various important social programs. We do not have any completed research that will enlighten these issues at this time. However, we can express broad satisfaction with the cost-shared CAP program. We see no strong reasons for either the federal or provincial governments opening up this program for any fundamental reconstruction in this round of fiscal negotiations.

5. The Equity-Efficiency Trade-Off, Welfare Dependency and Equalization

A question of dominant interest in the assessment of the present Equalization program concerns the possible conflicts between the goal of national economic efficiency on the one hand, and the regional effects that intergovernmental transfers may have, on the other. It has been alleged by some economists that the Equalization program prevents the efficient allocation of resources in the economy, because it leads to factors of production being retained in areas where their productivity is low. In other words, it is said that the Equalization program, by subsidizing residence in regionally depressed areas via equalization of access to public services, undermines automatic adjustment mechanisms such as migration of labour which would otherwise ameliorate employment and income levels in "have-not" provinces.

It is also maintained that the Equalization program and other transfer programs have led to an unhealthy dominance of government expenditures in the economies of the "have-not" provinces, with some of the latter becoming more and more dependent on those transfer systems; i.e., becoming what can be called "welfare dependencies". It is alleged that "have-not" provinces are encouraged to enact legislation which is detrimental to their long-run economic well-being because the incentives embodied in the transfer systems are such that provinces are not forced to bear the full political cost of provincial legislation that tends to maintain regional disparities.

The views outlined above have become the "conventional wisdom" in important policy-making circles in Canada. They assume even greater importance in view of the present public focus on the problem of slow *national* economic growth and the related need for ensuring that every efficient reallocation of resources that can be brought about by public policy is in fact being carried out.

With respect to these issues, our research contributes two findings:

a) On the theoretical side, we have concluded that the Equalization program does not impair the efficient allocation of factors of production. It is even required to achieve this situation. Since migration choices are based partly on the difference in net public benefits from provincial government

4.4 Programmes susceptibles de réduction dans le cadre du FPE

Si l'on insiste pour que le total des transferts dans le cadre du FPE soit réduit, quels programmes devraient être modifiés et de quelle manière? Il faut se demander qui seront les gagnants et les perdants et s'interroger sur les répercussions du point de vue de l'efficacité actuelle et future de divers programmes sociaux importants. Nous n'avons pas encore d'étude complète qui jette quelque lumière sur ces questions. Toutefois, nous pouvons exprimer notre grande satisfaction en ce qui concerne le Régime d'assistance publique du Canada, programme à frais partagés. Nous ne voyons pas aucune raison solide pour que le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux cherchent à faire modifier sensiblement ce programme au cours de la présente série de négociations fiscales.

5. Recherche d'un équilibre entre équité et efficacité, dépendance envers le bien-être social et péréquation

L'évaluation de l'actuel programme de péréquation suscite beaucoup d'intérêt en raison d'éventuels conflits entre l'objectif de l'efficacité économique nationale d'une part et les répercussions que pourraient avoir sur les régions les paiements de transfert intergouvernementaux d'autre part. Certains économistes soutiennent que le programme de péréquation nuit à la bonne répartition des ressources parce que les facteurs de production sont maintenus dans des régions à faible productivité. Autrement dit, il semblerait que le programme de péréquation, du moment où il subventionne les résidents de régions défavorisées en leur garantissant l'accès aux services publics, sape par lui-même les mécanismes d'ajustement automatique comme la migration de la main-d'œuvre qui pourraient aussi améliorer la situation de l'emploi et le niveau des revenus dans les provinces démunies.

On prétend aussi que le programme de péréquation et autres programmes de transfert ont malheureusement favorisé la primauté des dépenses gouvernementales dans les provinces démunies, certaines devenant de plus en plus dépendantes de ces systèmes de paiements de transfert, et pour ainsi dire des «assistés sociaux». D'aucuns affirment que les provinces démunies sont incitées à adopter des lois allant à l'encontre de leur propre bien-être économique à long terme parce que les encouragements dont sont assortis les systèmes de paiements de transfert sont tels que les provinces ne sont pas tenues de supporter politiquement tous les frais de la législation provinciale qui tend à maintenir les disparités régionales.

Dans les grands centres de prise de décisions au Canada, les vues exprimées ci-dessus sont maintenant considérées comme allant de soi. Elles revêtent une importance encore plus grande dans l'actuel débat public sur le problème de la faible croissance économique *nationale* et de la nécessité qui en découle d'assurer toute réaffectation efficace des ressources au moyen de mesures d'intérêt public.

En ce qui concerne ces questions, notre recherche a permis de dégager les deux conclusions suivantes:

a) D'un point de vue purement théorique, nous avons conclu que le programme de péréquation *ne* nuit en rien à l'affectation efficace des facteurs de production. Il est même nécessaire pour y parvenir. Comme les mouvements de migration dépendent en partie de l'écart qui existe entre les recettes publiques nettes

activities (i.e., taxes minus expenditures) across regions, a system of Equalization payments from rich to poor regions that equalizes net provincial public sector benefits will make the latter an irrelevant factor in the migration decision of individuals. In this situation, migration choices will be based essentially on economic considerations and will promote an efficient allocation of labour across regions. Total production of goods and services will then tend to be maximized in the economy.

b) On the quantitative side, our empirical research has demonstrated that, although (statistically) significant, the effects of Equalization and provincial government revenue capacity on the movement of factors of production have not been large in our recent history. More important effects on migration in the past have been associated with job-oriented movement of the population and, to a lesser degree, with other elements of fiscal structure such as the regional variation in the Unemployment Insurance program and other transfers to persons. These results suggest that efficiency considerations may be of lesser importance than equity considerations in the current debates on equalization and sharing in Confederation. However, large future changes in the Equalization program and in prices of natural resources, without offsetting compensation, would have significant migration effects and, therefore, potentially important implications for efficiency of allocation of our resources.

6. Fiscal Arrangements and Stabilization Policy

There are strong arguments for federal-provincial co-operation in stabilization policy. These were discussed in some detail in the Council's 1977 Report, *Living Together*. Briefly stated, the provinces cannot contribute to the conduct of effective stabilization policy without the co-operation and support of the federal fiscal and monetary authorities. The Government of Canada, on the other hand, would be forced to rely on a dangerously narrow range of policy instruments, if it were to conduct stabilization policy independently. Such narrowness would mean either policy was not pushed far enough, or opportunities to be selective either by region or in terms of economic activity, were unnecessarily given up.

There are also obvious ties between the fiscal arrangements and stabilization policies. They are negotiated by the same people, in the same forums, and both substantially influence the pattern of revenues and expenditures as between governments. The first two of these relationships are clearly important. The willingness to co-operate in one area of economic policy is naturally influenced by the degree of co-operation evidenced in others.

However, of considerably more importance is the practical question of whether or not the relative roles of federal and provincial governments, negotiated in the fiscal arrangements, has reduced the effectiveness of stabilization policy in Canada. Especially since the Report of the Carter Commission, there has been public concern that growing provincial budgets could reduce the impact of federal stabilization policy, either deliber-

ties des activités gouvernementales provinciales (c'est-à-dire les impôts moins les dépenses) d'une région à l'autre, un système de paiements de péréquation orienté des régions riches vers les régions défavorisées et qui égaliserait les recettes nettes du secteur public provincial influencerait en rien sur la décision des particuliers désireux de changer de région. En ce cas, cette décision reposerait essentiellement sur des considérations économiques et favoriserait une affectation efficace de la main-d'œuvre entre les différentes régions. La production totale des biens et services s'en trouverait maximisée.

b) D'un point de vue quantitatif, notre recherche empirique a montré que, bien qu'elles soient importantes statistiquement, les répercussions de la péréquation et du potentiel de revenus des gouvernement provinciaux sur l'évolution des facteurs de production n'ont pas été très marquées au cours des dernières années. Par le passé, les plus importantes répercussions sur la migration des travailleurs ont été liées à l'orientation professionnelle de la population et, dans une moindre mesure, à d'autres éléments de la structure fiscale comme les variations régionales du programme d'assurance-chômage et d'autres programmes de transferts aux particuliers. Les considérations tenant à l'efficacité sembleraient donc avoir une importance moindre que celles qui tiennent à l'équité dans l'actuel débat sur la péréquation et le partage au gain de la Confédération. Toutefois, si l'on apportait de grands changements au programme de péréquation et aux prix des ressources naturelles sans qu'il y ait compensation, il s'ensuivrait de grands effets sur la migration et, par conséquent, de lourdes conséquences sur l'affectation efficace de nos ressources.

6. Accords fiscaux et politique de stabilisation

Des arguments très valables peuvent être avancés à l'appui de la collaboration entre gouvernement fédéral et gouvernements provinciaux en matière de politique de stabilisation. Il en a été beaucoup question dans le rapport du Conseil de 1977 intitulé *Vivre ensemble*. En bref, les provinces ne peuvent participer à l'application d'une forme politique de stabilisation sans la collaboration et l'appui des autorités monétaires et fiscales fédérales. Le gouvernement du Canada, d'autre part, serait contraint de ne compter que sur de trop rares moyens d'action, s'il lui fallait isolément faire appliquer une telle politique. Ce manque de latitude signifierait soit que la politique n'a pas été poussée assez à fond, soit qu'on a inutilement renoncé à opérer un choix par région ou par activité économique.

Il existe aussi des liens évidents entre les accords fiscaux et les politiques de stabilisation. Ils sont négociés par les mêmes personnes, dans les mêmes cercles et influent fortement sur la structure des revenus et des dépenses entre les deux niveaux de gouvernement. Il est évident que les deux premiers de ces rapports sont importants. Le désir de coopérer dans un secteur de la politique économique dépend naturellement du degré de collaboration manifesté dans d'autres.

Toutefois, bien plus importante est la question d'ordre pratique qui consiste à savoir si les rôles relatifs des gouvernements fédéral et provinciaux, négociés dans le cadre d'accords fiscaux, ont enlevé de son efficacité à la politique de stabilisation au Canada. Depuis notamment l'apparition du rapport de la Commission Carter, la population s'inquiète de ce que l'alourdissement des budgets provinciaux ne réduise l'impact de la

ately, or because of inherently destabilizing features of provincial-local finance.

In preparing for our coming Report, the Council has commissioned a study of this issue by Professor Pierre Fortin of Laval University. The author argues that the effectiveness of stabilization policies has not deteriorated with the growth of provincial governments. There are several reasons for this conclusion. In the first place, provincial government growth has been essentially at the expense of the private sector, and not the federal government. By replacing inherently less stable private activity, provincial government growth has reduced the scope for economic fluctuation. Further, the empirical evidence of the last 15 years in Canada does not support the argument that provincial and local government budgetary activity has been perverse. That is, these budgets have not added significantly to demand at peak periods or to decline in recession, thereby working against stabilization measures at the federal level. Moreover, the areas of provincial spending growth: education, hospital and medical care, generally do not follow such cyclical patterns and adjustments. Finally, changes in the structure of both taxes and expenditures at the federal level have in fact increased the built-in stability of the federal budget.

As Task Force members will be aware, Section 2 of the Fiscal Arrangement Act deals with Stabilization specifically. That section ensures that should provincial tax yields decline for economic reasons, services can be maintained at the previous year's level. A federal payment makes up for any decline in non-resource revenues. This provision has been a feature of most acts since the 1950s, although no payment has been made under it. Its chief effect is to improve the credit rating of smaller provinces, by providing a federal guarantee of cash flow. Thus while supportive of economic stability, and a feature of the Arrangements worth maintaining, Section 2 Stabilization is not an active instrument of economic stabilization.

There have been a number of suggestions that would make stabilization policy a more explicit feature of the arrangements. Professor Fortin concludes, however, that the costs of these proposals are not likely to be matched by the advantages they would provide.

In summary, Professor Fortin's study suggests that to date, and for most changes in the future, the issues of stabilization policy and of fiscal decentralization (further growth of the provincial-local sector) can be treated as separate and unique.

In the past 20 years Canadian governments have made notable progress in developing and sharing the economic and fiscal information on which a co-ordinated policy can be based. Further improvement of policies requires, we believe, closer co-operation in the formulation and delivery of policy. This presents important problems if the independence of each level of government, the primacy of parliaments and legislatures and such important traditions as budget secrecy are to be preserved

politique de stabilisation fédérale, soit délibérément, soit en raison de facteurs de déstabilisation inhérents aux finances locales et provinciales.

En attendant notre rapport, le Conseil a commandé à M. Pierre Fortin, professeur à l'Université Laval, une étude sur la question. L'auteur prétend que l'efficacité des politiques de stabilisation n'a pas souffert de la croissance des gouvernements des provinces. Il étaye cette conclusion de plusieurs raisons. D'abord, la croissance des gouvernements provinciaux s'est essentiellement faite aux dépens du secteur privé et non du gouvernement fédéral. En remplaçant une activité du secteur privé dont la stabilité est nécessairement moindre, la croissance du gouvernement provincial a réduit l'ampleur des fluctuations économiques. En outre, l'expérience canadienne des quinze dernières années ne corrobore pas l'idée que l'activité budgétaire des instances provinciales et locales ait été fautive. C'est-à-dire que ces budgets n'ont pas vraiment beaucoup ajouté à la demande en périodes de pointe ni accentué la chute en période de récession, contrant ainsi les mesures de stabilisation prises au niveau fédéral. En outre, les secteurs dans lesquels les dépenses des provinces ont augmenté, à savoir l'éducation et les soins hospitaliers et médicaux, ne suivent, en règle générale, ni modèles ni courbes de redressement cycliques de ce type. Enfin, les modifications apportées à la structure des impôts et des dépenses au niveau fédéral ont en réalité accru la stabilité inhérente au budget fédéral.

Les membres du Groupe de travail savent que l'article 2 de la Loi sur les accords fiscaux traite précisément de stabilisation. Il garantit que si les recettes fiscales des provinces diminuent pour des raisons d'ordre économique, les services seront maintenus au niveau de l'année précédente. Un paiement fédéral vient compenser toute réduction des recettes ne provenant pas de l'exploitation des ressources. Cette disposition figure dans la plupart des lois adoptées depuis les années 50, bien qu'elle n'ait jamais donné lieu à aucun paiement. Sa principale raison d'être est d'améliorer la cote de solvabilité des petites provinces en garantissant les rentrées d'argent. Bien qu'il favorise la stabilité de l'économie et qu'il constitue un aspect des accords fiscaux qui doit être maintenu, l'article 2 n'est pas un outil efficace de stabilisation économique.

Un certain nombre de suggestions ont été faites dans le but de préciser la nature de la politique de stabilisation dans les accords. M. Martin avance toutefois que ces propositions ne rapporteraient pas autant qu'elles coûteraient.

En bref, son étude conclut que jusqu'à maintenant, quant à la plupart des changements qui pourront avoir lieu à l'avenir, les questions de politique de stabilisation et de décentralisation fiscale (croissance future des secteurs provincial et local) peuvent être considérées comme distinctes et uniques.

Au cours des vingt dernières années, les gouvernements du Canada ont réalisé de nets progrès dans l'élaboration et le partage d'informations économiques et fiscales qui puissent servir d'assise à une politique coordonnée. Pour continuer d'améliorer les politiques, il faudrait, à notre avis, les formuler et les présenter en collaborant de façon plus étroite. Cela n'irait pas sans poser de gros problèmes si l'on veut en même temps préserver l'indépendance de chaque niveau de gouvernement, la

in the process. While those issues may be beyond the Task Force's Terms of Reference, they are an appropriate area for Members of Parliament to consider in the future.

7. The Tax Collection Agreements and Objectives of Tax and Fiscal Harmonization

Our view of developments in the taxation arrangements between the federal and provincial governments over the last 40 years is that these developments have been, by and large, healthy. Since 1941, we have shifted from complete centralization of personal and corporate income taxes to a much more flexible sharing of income taxes between federal and provincial governments. The increased flexibility which has been attained by the provinces in determination of their income taxes has not prevented them from maintaining uniformity in important areas of taxation practice—whether or not they are members of the Tax Collection Agreements. Thus all provinces agree to rules governing the allocation of individual incomes and corporate profits for purposes of provincial taxation and these rules prevent “double” taxation of income and other “tax jungle” problems which arose in the 1930s in Canada and presently exist in other federal states.

While we would therefore suggest that developments in the Tax Collection Agreements are one element of the Fiscal Arrangements Act that members of the Task Force need to worry less about, there have been one or two disturbing developments in recent years.

As Professor Thirsk has already indicated to this Committee, the essential objective of fiscal harmonization in a federal state is to obtain fiscal arrangements which allow diversity in expenditures by provincial governments with the least amount of fiscally induced distortion in the allocation of the economy's resources. Unfortunately, there have been a few recent instances where provincial governments have attempted to institute measures which would adversely affect the allocation of national resources. We refer specifically to the attempt to institute taxation measures which would discriminate in favour of provincial residents who receive dividends from companies having headquarters in the province concerned. We view these and similar discriminatory measures with distaste. One can, of course, point out that the purpose of such legislation is likely to be self-defeating. Thus, an analysis conducted for the Council by Professor Gérard Bélanger of Laval University suggests that the provinces, being rather small economic units, cannot directly “export” the burden of these “beggar thy neighbour” policies. The problem is, however, that the policies concerned are likely to be copied by other jurisdictions, with eventual effects on the sharing of the burden of taxation between capital and labour.

As you will realize, the federal government has refused to administer such discriminatory taxation practices. This prohibition does not apply to provinces which are not parties to the Tax Collection Agreements, of course. We understand, however, that a number of the provinces are in favour of a Code of Conduct in taxation practices which would involve foregoing by mutual agreement such “beggar thy neighbour” practices. We

primauté du Parlement et des assemblées législatives ainsi que des traditions aussi bien établies que le caractère confidentiel du budget. Ces questions ne sont peut-être pas du ressort du Groupe de travail, mais demeurent néanmoins un point que les députés devront étudier.

7. Les accords de perception fiscale et les objectifs d'une politique d'harmonisation fiscale

A notre avis, l'évolution des accords fiscaux conclus entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces au cours des quarante dernières années est, dans l'ensemble, très saine. Depuis 1941, nous sommes passés d'une centralisation complète des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés à un partage plus souple des impôts entre les gouvernements fédéral et provinciaux. La plus grande latitude dont bénéficient les provinces dans l'établissement de leurs impôts sur le revenu ne les a pas empêchées d'assurer l'uniformité dans d'importants secteurs d'imposition, qu'elles soient ou non parties aux accords de perception fiscale. Ainsi, toutes acceptent les règles régissant l'affectation des revenus des particuliers et les profits des sociétés pour fins d'imposition provinciale, et ces règles évitent les problèmes de double imposition des revenus et autre «jungle fiscale» qui étaient monnaie courante au cours des années 30 au Canada et qui subsistent encore dans d'autres États fédéraux.

Nous serions donc portés à penser que la transformation des accords de perception fiscale constitue un élément de la Loi sur les accords fiscaux dont les membres du Groupe de travail n'ont pas à s'inquiéter autant, mais pourtant, un ou deux éléments troublants se sont fait jour au cours des dernières années.

Comme le professeur Thirsk l'a déjà souligné devant le Comité, dans un État fédéral, l'objectif essentiel de l'harmonisation fiscale demeure la conclusion d'accords fiscaux qui favorisent la diversité des dépenses engagées par les gouvernements provinciaux tout en permettant le moins d'inégalités possible d'origine fiscale dans la répartition des ressources. Malheureusement, il est arrivé récemment que des gouvernements provinciaux ont essayé de faire appliquer des mesures qui auraient nui à l'affectation des ressources nationales. Nous pensons plus précisément à la tentative faite pour instituer des mesures fiscales discriminatoires qui auraient profité à des résidents de provinces dans lesquelles des sociétés avaient leur siège social et dont ils touchaient des dividendes. Nous réprouvons toute mesure du genre. Il est à remarquer que pareille législation va à l'encontre du but cherché. Selon une analyse effectuée pour le Conseil par M. Gérard Bélanger, professeur à l'Université Laval, les provinces, qui constituent des unités économiques assez petites, ne peuvent directement «exporter» le fardeau de ces politiques du chacun pour soi. Le risque demeure toutefois que celles-ci soient copiées par d'autres instances, avec les répercussions qui s'ensuivent sur le partage du fardeau fiscal entre la classe possédante et la classe ouvrière.

Comme vous le voyez le gouvernement fédéral a refusé de se faire le complice de ces pratiques fiscales discriminatoires. Cette interdiction ne vaut pas dans le cas des provinces non parties aux accords de perception fiscale. Nous constatons toutefois qu'un certain nombre de provinces préconisent, en matière de perception fiscale, l'adoption d'un code d'éthique, qui, par accord mutuel, supposerait le renoncement à ces pratiques de

think this aspect of any prospective Code of Conduct is to be commended.

For the most part, however, we see less cause for concern—or indeed no cause for concern—in other forms of tax differentiation between provinces. One might note that provinces will usually tend to avoid excessive differentiation in basic taxes which apply to factors of production that are mobile between jurisdictions. Nevertheless, some of the tax differentiation which has emerged in recent years may be viewed as a legitimate attempt to implement distributional objectives by the provinces. Some of this differentiation might also be viewed as a healthy example of rivalry between jurisdictions.

We suppose that the prospect of tax “competition” does worry some provinces which are faced with the prospect that other jurisdictions can provide similar levels of public services with much lower degrees of tax effort. This is one consequence of the present disparities in fiscal capacity between provincial governments in Canada. It would be useless to address this feature of our current economic circumstances by attempts to impose forced uniformity in taxes. Instead of giving tax breaks to attract business, our “have” provinces could simply achieve the same objectives by “expenditure competition” or by regulations having the same effect. To the extent that present differences in fiscal capacities between provincial governments do present problems at the present time, we feel that these problems are best addressed by other mechanisms.

8. Crown Corporations

The second taxation-related problem which we would like to bring to the attention of the Committee is one that we do not think has received emphasis in your hearings. We are referring to the privileged status with respect to taxation granted to Crown Corporations in our Constitution and the consequences for intergovernmental fiscal arrangements and for the organization of our economy. We view this problem as one which is increasing in importance, which should be of concern to both levels of government, and which will have to be addressed in the near future. Let us indicate some of the sources of our concern.

It has long been realized that the takeover of business activities by one level of government can shelter these activities from taxation by another level of government. This problem arose, for instance, when various provincial governments took over the production of hydro-electricity. More recently, the rate of increase in the number of federal and provincial Crown Corporations occasionally makes us wonder whether we are not approaching the “Mortmain” situation which led to trouble in the middle ages! In the latter case, of course, it was the freedom of Church from taxation which led to problems with the secular authorities—now it is the various arms of the State which are creating problems for each other.

A second and possibly more important cause for concern relating to the tax treatment of Crown Corporations arises from the effects on the allocation of resources in the economy. As noted, these corporations are not subject to taxation unless intergovernmental agreements exist to this effect. Moreover, by legislation, many of these Corporations are only required to

chacun pour soi. Nous estimons qu'il y a lieu de recommander l'adoption de ce principe dans tout futur code d'éthique.

Mais dans la majeure partie des cas, nous estimons qu'il n'y a guère, voire pas du tout, lieu de s'inquiéter, d'autres formes de différenciation fiscale entre les provinces. On constatera que celles-ci tendent habituellement à éviter une différenciation excessive dans l'imposition de base des facteurs de production qui se placent d'une province à l'autre. Néanmoins, une certaine différenciation fiscale, qui s'est manifestée au cours des dernières années, peut être considérée comme une tentative légitime de la part des provinces pour réaliser leurs objectifs de répartition de l'impôt. Elle peut aussi être regardée comme un sain exemple de la rivalité qui existe entre elles.

Nous supposons que la perspective d'une «concurrence» fiscale inquiète certaines provinces qui craignent que d'autres puissent offrir des services publics d'un niveau semblable moyennant des efforts fiscaux moindres. C'est une conséquence des actuelles disparités fiscales entre les gouvernements provinciaux au Canada. Il serait inutile de nous attaquer à cet aspect de notre conjoncture économique en essayant d'uniformiser la fiscalité. Au lieu d'accorder des allègements fiscaux favorisant l'entreprise, les provinces nanties pourraient simplement rivaliser en matière de dépenses ou édicter des règlements ayant le même effet. Dans la mesure où les écarts actuels entre les potentiels fiscaux des gouvernements provinciaux ne posent pas de problèmes, nous estimons qu'il vaut mieux recourir à d'autres mécanismes.

8. Sociétés d'État

Le deuxième problème relatif à l'imposition sur lequel nous voudrions attirer l'attention du Comité n'a pas, selon nous, été suffisamment souligné lors de vos auditions. Nous parlons du statut privilégié dont jouissent les sociétés d'État dans la constitution en matière d'imposition et des répercussions qui s'ensuivent pour les accords fiscaux intergouvernementaux et pour l'organisation de notre économie. Nous estimons que ce problème ne cesse de prendre de l'ampleur, ce qui devrait inquiéter les deux paliers de gouvernement, et nous devrions l'attaquer le plus vite possible. Permettez-nous de vous indiquer certaines causes de nos inquiétudes.

Il est depuis longtemps reconnu que la mainmise des activités commerciales par un palier de gouvernement prévient leur imposition par un autre palier de gouvernement. Ce problème s'est notamment posé lorsque différents gouvernements provinciaux ont pris à leur compte la production d'énergie hydro-électrique. Plus récemment, vu l'augmentation du nombre de sociétés d'État, tant fédérales que provinciales, nous nous demandons si nous n'en venons pas à la situation «Mortmain» qui a créé beaucoup de difficultés au Moyen-Âge! Dans ce dernier cas, c'était la non-imposition des revenus de l'Église qui a entraîné des problèmes avec les autorités civiles alors qu'à l'heure actuelle, ce sont les différentes branches de l'État qui créent des problèmes entre elles.

Les répercussions sur la distribution des ressources au sein de l'économie constituent une deuxième, si ce n'est plus importante, cause d'inquiétude concernant le traitement privilégié des sociétés d'état. Comme nous l'avons fait remarquer, ces sociétés ne sont pas imposées, sous réserve des accords intergouvernementaux. En outre, nombre de ces sociétés ne sont

cover their financial costs—they are not required to earn a “normal” rate of return on invested capital.

This freedom from normal prerequisites for investment activity means that the Crown Corporations concerned can “outbid” the private sector of the economy in obtaining access to investment funds. This in turn may lead to diversion of resources from more productive activities in the economy and may lead the Crown Corporations concerned to be overly capital intensive in their methods of production. In addition, consumers of the products of these Crown Corporations may obtain substantial subsidies because of the requirements that these Corporations only cover their financial costs.

We can give an example which may persuade members of the Committee that we have a problem in this area. One of the Council’s contractors—Professor Glenn Jenkins of Harvard University—has recently calculated that if Crown Corporations involved in the production of hydro-electricity were to charge rates which reflected an average rate of return on capital in the economy, they would have to hike their rates by an average of 68 per cent.

Finally, we might note that questions of the tax treatment of Crown Corporations create a problem of equity in intergovernmental transfers such as the Equalization program. The latter program of intergovernmental redistribution is based on the *visible* revenues of provincial governments or their agencies. *Invisible* revenues, such as disbursement of potential revenues by means of subsidies to consumers, are not taken into account. The figures given above on the possible extent of implicit subsidy in hydro prices might suggest to Committee members that this could be a problem of some significance in the fiscal arrangements between the federal and provincial governments.

tenues, de par la loi, que d’assumer leurs frais et non d’avoir un taux de rendement «normal» du traitement privilégié concernant les investissements, les sociétés d’État en cause peuvent «surpasser» le secteur privé de l’économie pour avoir accès aux fonds d’investissement, ce qui peut, à son tour, faire dériver les ressources provenant d’activités plus productrices de l’économie et inciter les sociétés en cause à être trop orientée vers le capital dans leur méthodes de production. En outre, les consommateurs de produits de ces sociétés peuvent obtenir d’importantes subventions, compte tenu du fait que celles-ci ne sont tenues que d’assumer leurs frais.

Nous pouvons donner un exemple aux membres du Comité pour les persuader qu’il y a un problème dans ce domaine. L’un des collaborateurs du Conseil M. Glenn Jenkins de Harvard, a récemment calculé que si les sociétés d’État qui produisent de l’énergie hydro-électrique devaient exiger des tarifs reflétant un taux de rendement moyen sur les capitaux investis, elles devraient augmenter leurs tarifs de 68 p. 100 en moyenne.

Enfin, nous voudrions faire remarquer que le traitement fiscal privilégié des sociétés d’État crée un problème d’équité au niveau des transferts intergouvernementaux, comme le programme de péréquation. En effet, ces derniers se fondent sur les recettes *visibles* des gouvernements provinciaux ou de leurs organismes. Les recettes *invisibles*, comme l’octroi de subventions aux consommateurs ne sont pas prises en considération. À la lumière des chiffres donnés plus haut concernant l’extension possible des subventions implicites aux consommateurs relatives aux prix de l’énergie hydro-électrique, les membres du Comité reconnaîtront que cette situation pourrait créer un problème important dans les accords fiscaux conclus entre le fédéral et les provinces.

APPENDIX 1RESEARCH PAPERS IN PROGRESS

<u>Author</u>	<u>Title</u>	<u>Form</u>
S. Winer and D. Gauthier	Internal Migration and Fiscal Structure	Research Monograph
C. Kapsalis	Specific Purpose Grants and Social Policy	Discussion Paper
P. Fortin	The Fiscal Arrangements and the Conduct of Stabilization Policy in the 1980s	Research Monograph
G. Bélanger	Should Fiscal Harmonization be Imposed?	Discussion Paper
F. Flatters and R. Boadway	The Case for Equalization	Research Monograph
R. Simeon	The Process and Politics of Federal-Provincial Fiscal Arrangements	Research Monograph
L. Auer and D. Anderson	Canadian Health Care Expenditures and Health Care Services	Research Monograph
B. MacDonald	Provincial Fiscal Capacity: Concepts and Measurement	Discussion Paper
	The Federal Equalization Program: Incentives for Provincial Tax Restructuring	Discussion Paper
	Equalization Grants: Fiscal Incentives for Provincial Governments	Discussion Paper
R. Zuker, G. Jenkins and P. Poirier	The Magnitude and Provincial Distribution of Natural Resource Rents in Canada	Discussion Paper
R. Cournoyer, R. Krelove, P. Poirier and A. Denhez	A Provincial Econometric Model	Discussion Paper
	The Regional Economic Effects of Alternative Fiscal Arrangements in the 1980s	Discussion Paper
R. McLarty	Fiscal Federalism: An International Perspective	Discussion Paper

ANNEXE 1DOCUMENTS DE RECHERCHE EN COURS DE RÉALISATION

<u>Auteur</u>	<u>Titre</u>	<u>Nature du document</u>
S. Winer et D. Gauthier	Migration interne et structure fiscale	Monographie
C. Kapsalis	Subventions conditionnelles et politique sociale	Document de référence
P. Fortin	Accords fiscaux et politique de stabilisation dans les années 80	Monographie
G. Bélanger	Devrait-on imposer une harmonie fiscale?	Document de référence
F. Flatters et R. Boadway	La péréquation	Monographie
R. Simeon	Processus et politique des accords fiscaux entre le fédéral et les provinces	Monographie
L. Auer et D. Anderson	Services de soins médicaux au Canada et coûts	Monographie
B. MacDonald	Capacité fiscale des provinces: Principes et évaluation	Document de référence
	Programme fédéral de péréquation: stimulants pour la restructuration de la taxe fédérale	Document de référence
	Subventions de péréquation: dégrèvements fiscaux pour les gouvernements provinciaux	Document de référence
R. Zuber, G. Jenkins et P. Poirier	Importance et distribution provinciale des rentes des ressources naturelles au Canada	Document de référence
R. Cournoyer, R. Krelove, P. Poirier et A. Denhez	Modèle économétrique provincial	Document de référence
	Répercussions économiques régionales de nouveaux accords fiscaux pour les années 80	Document de référence
R. McLarty	Fédéralisme fiscal: perspective internationale	Document de référence

Appendix 2

Estimates of the Magnitude and Provincial
Distribution of Natural Resource Rents:
Actual 1978 and 1980 and Some experiments, 1980

Table 2.1	Estimates of the Magnitude and Provincial Distribution of Natural Resource Rents, <i>Summary Table; 1978</i>
Table 2.2	Estimates of the Magnitude and Provincial Distribution of Natural Resource Rents, <i>Summary Table, 1980</i>
Table 2.3	Estimates of the Magnitude and Provincial Distribution of Natural Resource Rents, <i>Details 1978</i>
Table 2.4	Estimates of the Magnitude and Provincial Distribution of Natural Resource Rents, <i>Details 1980</i>
Table 2.5	Summary of Experiments, 1980 Index of Distributed Rents per Capita
Table 2.6	Experiment 1: Equalization of Hydro Rents
Table 2.7	Experiment 2: Equalization of Hydro and Oil and Gas Rents
Table 2.8	Experiment 3: Scott-Helliwell Rent Sharing at 25 per cent and 50 per cent Contribution Rates
Table 2.9	Experiment 4: Zuker Rent Sharing Formula for Ratios of 3 and 5
Table 2.10	Experiment 5: Domestic Price of Oil Set to 75 per cent of the World Price

Annexe 2

Estimation de l'importance et de la
répartition provinciale des rentes de ressources naturelles:
Réelles 1978 et 1980 et expérimentales, 1980

Tableau 2.1	Estimations de l'importance et de la répartition provinciale des rentes des ressources naturelles, <i>Tableau récapitulatif, 1978</i>	
Tableau 2.2	Estimations de l'importance et de la répartition provinciale des rentes des ressources naturelles, <i>Tableau récapitulatif, 1980</i>	
Tableau 2.3	Estimations de l'importance et de la répartition provinciale des rentes des ressources naturelles, <i>Particularités, 1978</i>	
Tableau 2.4	Estimations de l'importance et de la répartition provinciale des rentes des ressources naturelles, <i>Particularités, 1980</i>	
Tableau 2.5	Résumé des expériences, 1980 Indice des rentes distribuées par habitant	
Tableau 2.6	Expérience 1:	Péréquation des rentes de l'énergie hydro-électrique
Tableau 2.7	Expérience 2:	Péréquation des rentes de l'énergie hydro-électrique, du pétrole et du gaz
Tableau 2.8	Expérience 3:	(Formule Scott-Helliwell) de partage des rentes moyennant des taux de contribution de 25 et 50 %
Tableau 2.9	Expérience 4:	(Formule Zuker) de partage des rentes—coefficient de 3 et 5
Tableau 2.10	Expérience 5:	Prix du pétrole national fixé à 75 % du prix mondial

Notes to Tables 2.1 — 2.10

As indicated these estimates are **PRELIMINARY**. Figures do not all balance exactly because of rounding and other minor errors and because the Yukon and Northwest Territories have been included in some calculations but these results are not shown. These calculations have not been fully checked for accuracy at this time, but all figures appear to be of the right order of magnitude. Note that these are *partial* and *not* general equilibrium estimates.

Tables 2.3 — 2.4

(Please see following note on Explanation of Tables 2.3 and 2.4)

Main Data Sources

Department of Finance
Provincial Fiscal Equalization Tables
Sixth Estimate, 1978-79
Second Estimate, 1980-81

Statistics Canada,
various catalogues on quantities of production, trade,
consumption of energy commodities

Department of Energy, Mines and Resources
prices, tax rates, and subsidy rates on oil and gas

Estimation Procedures

Annual estimates of lost oil and gas rents and subsidies are calculated on a quarterly basis using quarterly quantities and quarterly average prices. Where 1980 quantity data were not available, 1979 quantities were used instead.

Ideally the rents from production of oil and gas in a given year from the Sales of Crown Leases should be the sum of various proportions of these revenues in earlier years and not the revenues from the sale of leases in that year. Due to time limitations this ideal approach has not been adopted for these estimates.

The Syncrude Levy has not been taken into account in item 15 in Tables 2.3 and 2.4 as data could not be obtained at the time. However this would have little effect on the net redistribution of oil rents as the levy would be partially offset by changes in federal revenue from the provinces in lines 15E and 15J.

Oil and gas rents captured by producers are not included in these estimates. The derivation of such estimates would require an estimation (and separating out) of the value of various incentives and other tax expenditures to the industry.

The estimates of hydro rents are *very crude*. They have been derived by comparing residential rates in Detroit to those in the provinces. This procedure has obvious limitations and has resulted, for example, in an estimate of hydro rents for Alberta which is likely too large relative to the other provinces. A project

Nota (tableaux 2.1 à 2.10)

Comme nous l'avons indiqué, il s'agit d'estimations **PRÉLIMINAIRES**. Les chiffres ne correspondent pas exactement à cause, d'une part, leur «arrondissement» et de quelques erreurs mineures et d'autre part, de l'inclusion du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest dans certains calculs dont les résultats ne sont pas indiqués. Pour le moment, l'exactitude de ces calculs n'a pas été entièrement vérifiée, mais ils illustrent quand même le bon ordre de grandeur. Il s'agit de prévisions partielles et non de prévisions équilibrées.

Tableaux 2.3 et 2.4

(Voir la note qui suit sur l'explication des tableaux 2.3 et 2.4)

Principales sources de données

Ministère des Finances
Tableaux provinciaux de péréquation
Sixième prévision, 1978-1979
Deuxième prévision, 1980-1981

Statistique Canada,
Différents catalogues concernant le volume de production, de commerce, et de consommation de produits énergétiques

Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, prix, taux d'imposition, et taux des subventions (pétrole et gaz)

Méthodes utilisées pour les estimations

Les estimations annuelles des restes et des subventions perdues concernant le pétrole et le gaz sont calculées tous les trimestres, à l'aide de quantités et de prix moyens trimestriels. Lorsque l'on ne pouvait obtenir de données quantitatives pour 1980, on les a remplacées par celles de 1979.

Idealement, les rentes provenant de la production pétrolière et gazière d'une année donnée, découlant de la cession de concessions de la Couronne devrait équivaloir au total des différents pourcentages de recettes provenant des années précédentes et non de la cession des concessions effectué la même année. Compte tenu des délais, cette approche idéale n'a pu être adoptée pour ces estimations.

On n'a pas tenu compte de l'imposition de la Société Syncrude dans la rubrique 15 des tableaux 2.3 et 2.4 car les données n'étaient pas disponibles à ce moment-là. Toutefois, cette imposition n'a que peu de répercussion sur la redistribution nette des rentes du pétrole étant donné qu'elle serait partiellement compensée par les changements survenus dans les revenus que le fédéral reçoit des provinces aux lignes 15E et 15J.

Les rentes du pétrole et du gaz des producteurs ne figurent pas dans ces estimations. Pour calculer ces dernières, il faudrait prévoir le montant des différents stimulants et autres dégrèvements accordés à l'industrie.

Les estimations des rentes de l'énergie hydro-électrique sont *très brutes*. On les a obtenues en comparant les tarifs résidentiels de Detroit à ceux des provinces. De toute évidence, cette méthode a ses limites et a abouti, par exemple, à une estimation des rentes de l'électricité pour l'Alberta vraisemblablement trop

to estimate hydro rents by province more precisely is in progress at the Council.

Description of Experiments

Experiment 1. Equalization of Hydro Rents instead of Water Power Rentals

It is assumed in this experiment that hydro rents are captured by producing provinces and subject to equalization in full. It is assumed, for consistency with the other experiments, that the Churchill Falls contract between Quebec and Newfoundland is "undone". It is also assumed that the resource entitlements cap on equalization payments does not apply, but that Ontario is not eligible to receive payments.

Experiment 2. Equalization of Hydro, Oil and Gas Rents

This assumes that all rents are captured by producing provinces and subject to equalization in full. Only one aggregated category for oil and gas revenues is assumed. It is also assumed that the resource entitlements cap does not apply and that Ontario is entitled to receive payments.

Experiment 3. Scott-Helliwell Rent Sharing Formula

Each province contributes some percentage of its natural resource rents to a common pool for equal per capita sharing.

Experiment 4. Zuker Rent Sharing Formula

Each province retains some number of times as much per capita of its own rents as it gives up per capita to other provinces. The contribution rate for a province thus depends on its share of national population. This formula involves sharing amongst people, while recognizing the greater entitlement of a producing province to its own rents. In contrast, in the Scott-Helliwell formula, province rather than people is the basic unit for sharing.

The contribution rates shown in Table 2.9 are those required to be made to a common pool for equal per capita sharing in order to satisfy the criterion *after* redistribution.

Experiment 5.

Table 2.10 provides estimates comparable to those in Table 2.4 for 1980 under the following assumptions:

- (i) Pre-NEP;
- (ii) Domestic price of oil at 75 per cent of the world price;
- (iii) Domestic price of gas equal to 85 per cent of the heat equivalent domestic price of oil;
- (iv) 70 per cent of natural resource revenues are subject to equalization (oil and gas revenues in one aggregated category). The resource entitlements cap does not apply and Ontario is eligible to receive equalization payments.

importante, par rapport aux autres provinces. Le Conseil essaie actuellement d'évaluer d'une manière plus précise les rentes de l'électricité par province.

Description des expériences

Expérience 1. Péréquation des rentes de l'électricité au lieu de la location d'énergie hydro-électrique

Dans cette expérience on présume que les rentes sont perçues par les provinces productrices et assujetties entièrement à la péréquation. On suppose également, pour rester dans la même ligne que les autres expériences, que le contrat des chutes Churchill conclu entre Québec et Terre-Neuve n'est pas «réalisé». Enfin, on présume que le maximum des droits aux ressources concernant les paiements de péréquation ne s'applique pas et que l'Ontario n'a pas droit à ces paiements.

Expérience 2. Péréquation des rentes de l'électricité, du pétrole et du gaz

On présume que toutes les rentes sont perçues par les provinces productrices et assujetties entièrement à la péréquation. On suppose également une seule catégorie globale pour les recettes pétrolières et gazières et que le maximum des droits aux ressources ne s'applique pas et que l'Ontario a droit aux paiements.

Expérience 3. Formule Scott-Helliwell de partage des rentes

Chaque province verse un certain pourcentage de ses rentes de ressources naturelles à un fonds commun pour un partage égal par habitant.

Expérience 4. Formule Zuker de partage des rentes

Chaque province conserve le même montant par habitant de ses propres rentes qu'elle cède par habitant aux autres provinces. Le taux de contribution d'une province dépend ainsi du pourcentage de la population nationale qu'elle représente. Cette formule appelle ainsi un partage selon la population, tout en reconnaissant que la province productrice a un droit plus important vis-à-vis de ses propres rentes. Par contraste, dans la formule Scott-Helliwell, c'est la province plutôt que la population qui constitue l'unité de base du partage.

Les taux de contribution indiqués dans le tableau 2.9 sont ceux qui doivent être versés à un fonds commun pour un partage égal par habitant de manière à répondre aux critères *après* la redistribution.

Expérience 5.

Le tableau 2.10 donne des estimations comparables à celles du tableau 2.4 pour 1980 sous réserve des hypothèses suivantes:

- i) Avant le Programme énergétique national
- ii) Prix national du pétrole à 75% du prix mondial
- iii) Prix national du gaz équivalant à 85% du prix national du pétrole (équivalent en chaleur)
- iv) 70% des recettes provenant des ressources naturelles sont assujetties à la péréquation (les recettes pétrolières et gazières étant dans une seule catégorie globale). Le maximum des droits aux ressources ne s'applique pas et l'Ontario a droit aux paiements de péréquation.

Explanation of Tables 2.3 and 2.4

Lines 1 to 5	These are the natural resource revenues collected by provincial governments which are used as a basis to derive equalization payments.
Line 6	The sum of lines 1 to 5.
Line 7	is an estimate of the lost rents on the production of oil.
Line 7A	is the amount lost on exports because of the oil export tax.
Line 7B	is a low estimate of the lost rents on domestic production of conventional oil which is consumed in Canada valued at the Montreal/Toronto import compensation rate.
Line 7C	is a low estimate of the lost rents on domestic production of synthetic crude taking into account the higher plant-gate price than for conventional crude and using the Montreal/Toronto import compensation rate.
Line 7D	is the low estimate of the lost rents on oil production (7A + 7B + 7C).
Line 7E	the same as 7A.
Lines 7F, 7G	are respectively high estimates of the lost rent on domestic production of conventional and synthetic oil consumed domestically derived by valuing the subsidy at the export tax rate which is higher than the import compensation rate.
Line 7H	is the high estimate of the lost rents on oil production (7E + 7F + 7G).
Lines 8A, 8B	are respectively low and high estimates of the lost rents on production of natural gas and gas plant liquid petroleum gases consumed domestically. The low estimate values this gas at 85 per cent of the heat equivalent price of oil landed at Montreal. The high estimate values the gas at 100 per cent of the heat equivalent price of oil at Montreal. Note that there was no export tax on natural gas.
Lines 9A, 9B	are respectively a summation of the low and high estimates of the rents on oil and natural gas, consisting of revenues collected, and rents not collected because of price subsidies. The low estimate is the sum of (3A + 3B + 4A + 4B + 5A + 5B + 7D + 8A). The high estimate is the sum of (3A + 3B + 4A + 4B + 5A + 5B + 7H + 8B).
Line 10	Hydro rents by source.
Lines 10A, 10B	are respectively low and high estimates of hydro rents by point of production derived crudely by comparing provincial residential rates to that in Detroit. The low estimates are derived by making a crude downward adjustment for the low rate of return on capital in Canada.
Lines 11A, 11B	are respectively the sums of the low and high estimates of the rents from all the sources above. The low estimate is the sum of (6 + 7D + 8A + 10A). The high estimate is the sum of (6 + 7H + 8B + 10B).
Line 15	develops low and high estimates of the extent to which the lost rents on oil are redistributed via price subsidies, etc.
Line 15A	is the subsidy by province on the consumption (actually "availability") of refined petroleum products calculated by valuing the head equivalent volume of crude petroleum at the Toronto/Montreal compensation rate.
Lines 15B, 15C, 15D	15B is the low estimate of the lost rents on oil in line 7D. 15C is the special federal tax on private consumption of motor gasoline (it was 10 cents per gallon beginning in 1975 and was lowered to 7 cents per gallon in August 1978). 15D is the difference between the subsidy and the financing thereof. If the subsidy is greater (less than) the financing it is assumed that federal government revenues are increased (decreased) and distributed amongst the provinces according to their relative contributions to federal general revenues.
Line 15E	is the net of 15A, 15B, 15C, 15D and is a low estimate of the net redistribution of the lost oil rents amongst the province. Note that 15E is zero for Canada.
Line 15J	is the high estimate of the net redistribution of the lost oil rents amongst the provinces. The high estimate of lost oil rents (line 7H) is used in line 15G instead of the low estimate (line 7D) in line 15B. The difference between the subsidy and financing — line 15I — is therefore different than line 15D. Note that again 15J is zero for Canada.
Line 16	is the redistribution of lost rents on natural gas and gas plant liquid petroleum gases.
Line 16A	is a low estimate of the subsidy on the consumption by province calculated by valuing the heat equivalent volume of natural gas at 85 per cent of the heat equivalent volume of oil landed at Montreal.
Line 16B	is the low estimate of the lost rent in line 8A.
Line 16C	is the net of line 16A and 16B (16A - 16B) and is a low estimate of the redistribution of lost rents on natural gas. The sum for Canada is not zero because of inventory changes and losses between production and consumption.
Lines 16D, 16E, 16F	are high estimates corresponding to lines 16A, 16B, 16C respectively.
Line 17	is the redistribution of hydro rents.
Line 17A	is the low estimate of lost rents at the point of production.
Line 17B	rents lost on exports. Since Canada is a net exporter of electrical energy rents lost by producers in total exceed rents gained via price subsidies, etc. by consumers (line 17D) in Canada. The difference is considered to be rents lost on exports. It is distributed amongst the provinces according to the pattern of production, as with interchanges between the provinces it is conceptually difficult to identify the ultimate source of exports.
Line 17C	the difference between 17A and 17B are the rents lost by producers to consumers (somewhere) in Canada.
Line 17D	are the rents gained by consumers based upon the level of consumption and the rates charged.
Line 17E	is equal to 17D - 17C, and is the net redistribution of hydro rents amongst the provinces.
Lines 17F-17J	are high estimates of the redistribution of hydro rents corresponding to lines 17A - 17E respectively.
Line 18	is the redistribution of natural resource revenues as a result of their inclusion in the equalization program.
Line 18A	is equalization payments as a result of the inclusion of natural resource revenues in the program. (It is not necessarily the same as entitlements for any province. For example Ontario has entitlements on natural resources but does not receive any payments).
Line 18B	is the financing of these payments distributed amongst the provinces according to their relative contribution to federal revenues.

Explication des tableaux 2.3 et 2.4

Lignes 1 à 5	Recettes provenant des ressources naturelles, recueillies par les gouvernements provinciaux et utilisées comme base pour calculer les paiements de péréquation.
Ligne 6	Addition des lignes 1 à 5.
Ligne 7	Estimation des rentes perdues concernant la production pétrolière.
Ligne 7A	montant perdu sur les exportations, à cause de la taxe à l'exportation du pétrole.
Ligne 7B	estimation minimum des rentes perdues concernant la production nationale de pétrole classique consommé au Canada et évalué au taux d'indemnisation des importations (Montréal/Toronto).
Ligne 7C	estimation minimum des rentes perdues concernant la production nationale de pétrole brut synthétique tenant compte du prix plus élevé à la porte de l'usine que pour le pétrole conventionnel et utilisant le taux d'indemnisation des importations (Montréal/Toronto).
Ligne 7D	estimation minimum des rentes perdues concernant la production pétrolière (7A + 7B + 7C).
Ligne 7E	la même chose que pour la ligne 7A.
Lignes 7F, 7G	estimation maximum des rentes perdues concernant la production nationale de pétrole classique et de pétrole synthétique consommés au pays et calculés en évaluant la subvention au taux d'imposition à l'exportation qui est plus élevé que le taux d'indemnisation à l'importation.
Ligne 7H	estimation maximum des rentes perdues concernant la production pétrolière (7E + 7F + 7G).
Lignes 8A, 8B	estimations maximum et minimum des rentes perdues concernant la production de gaz naturel et de gaz liquide traités en usine et consommés au pays. L'estimation maximum évalue ce gaz à 85% du prix du pétrole équivalent en chaleur arrivant à Montréal, alors que l'estimation maximum l'évalue à 100% de ce même prix du pétrole arrivant à Montréal. Il n'y a pas de taxe à l'exportation pour le gaz naturel.
Lignes 9A, 9B	sommes respectives des estimations maximum et minimum des rentes du pétrole et du gaz naturel et comprenant les recettes recueillies et les rentes non recueillies à cause des subventions aux consommateurs. L'estimation minimum correspond à la somme de (3A + 3B + 4A + 4B + 5A + 5B + 7D + 8A) et l'estimation maximum à celle de (3A + 3B + 4A + 4B + 5A + 5B + 7H + 8B).
Ligne 10	Rentes de l'électricité par source.
Lignes 10A, 10B	estimations maximum et minimum des rentes de l'électricité par point de production calculé en brut en comparant les taux résidentiels des provinces à ceux de Détroit. On a calculé l'estimation minimum en effectuant un rajustement à la baisse concernant le pétrole brut, pour le faible taux de rendement des capitaux investis au Canada.
Lignes 11A, 11B	sommes respectives des estimations maximum et minimum des rentes provenant des sources susmentionnées. L'estimation minimum correspond à la somme de (6 + 7D + 8A + 10A), et l'estimation maximum, à celle de (6 + 7H + 8B + 10).
Ligne 15	estimations maximum et minimum jusqu'au point où les rentes perdues concernant le pétrole sont redistribuées à l'aide de subventions aux consommateurs.
Ligne 15A	subvention par province concernant la consommation (en fait la «disponibilité») de produits pétroliers raffinés calculés en évaluant le volume équivalent en chaleur du pétrole brut, selon le taux d'indemnisation à l'importation (Toronto/Montréal).
Lignes 15B, 15C, 15D	15B correspond à l'estimation minimum des rentes perdues concernant le pétrole visé à la ligne 7D. La ligne 15C, c'est la taxe fédérale spéciale à la consommation privée d'essence (elle était de 10 cents le gallon au commencement de 1975 et a été rabaisée à 7 cents le gallon en août 1978). Quant à la ligne 15D, il s'agit de la différence entre la subvention et le financement de celle-ci. Si la subvention est plus ou moins importante que le financement, on en déduit que les recettes du gouvernement fédéral ont augmenté (diminué) et sont distribuées parmi les provinces en fonction de leur apport relatif aux recettes générales du fédéral.
Ligne 15E	il s'agit de la récapitulation nette des lignes 15A, 15B, 15C et 15D et de l'estimation minimum de la redistribution nette des rentes perdues du pétrole parmi les provinces. Nota: 15E correspond à 0 pour le Canada.
Ligne 15J	estimation maximum de la redistribution nette des rentes perdues du pétrole parmi les provinces. On a utilisé l'estimation maximum des rentes perdues du pétrole (ligne 7H) à la ligne 15G, au lieu de l'estimation minimum (ligne 7D), de la ligne 15B. Par conséquent la différence entre la subvention et le financement, ligne 15I, ne correspond pas à la ligne 15D. Nota: 15J correspond à 0 pour le Canada.
Ligne 16	Redistribution des rentes perdues du gaz naturel et du gaz liquide.
Ligne 16A	estimation minimum de la subvention aux consommateurs par province calculée en évaluant le volume (équivalent en chaleur) du gaz naturel à 85% de ce même volume du pétrole arrivant à Montréal.
Ligne 16B	estimation minimum de la rente perdue la ligne 8A.
Ligne 16C	Récapitulation nette des lignes 16A et 16B (16A - 16B) et estimation minimum de la redistribution des rentes perdues du gaz naturel. Pour le Canada la somme n'équivaut pas à 0, à cause des changements de stocks et des pertes encourues entre la production et la consommation.
Lignes 16D, 16E, 16F	estimations maximums correspondant respectivement aux lignes: 16A, 16B et 16C.
Ligne 17	Redistribution de rentes de l'électricité.
Ligne 17A	estimation minimum des rentes perdues au point de production.
Ligne 17B	rentes perdues sur les exportations. Étant donné que le Canada est exportateur net d'énergie électrique, les rentes perdues au total par les producteurs dépassent les rentes gagnées par l'entremise des subventions aux consommateurs par les consommateurs canadiens (ligne 17D). On considère que la différence équivaut aux rentes perdues sur les exportations. Elle est répartie entre les provinces selon la courbe de production et, étant donné les échanges entre celles-ci, il est particulièrement difficile de déterminer la source des exportations.
Ligne 17C	la différence entre 17A et 17B correspond aux rentes perdues par les producteurs au profit des consommateurs (quelque part) au Canada.
Ligne 17D	rentes gagnées par les consommateurs, calculées d'après le niveau de consommation et les taux exigés.
Ligne 17E	différence entre 17D et 17C, répartition nette des rentes de l'électricité entre les provinces.
Lignes 17F à 17J	estimations maximums de la redistribution des rentes de l'électricité correspondant aux lignes 17A - 17E respectivement.

Explanation of Tables 2.3 and 2.4—Conc.

Line 18C	is the net redistribution through equalization (18A – 18B).
Lines 19-28	summary of low estimates of redistribution.
Line 19	is total potential rents at source (11A).
Line 20	redistribution of oil rents (15E).
Line 21	redistribution of gas rents (16C).
Line 22	redistribution of hydro rents (17E).
Line 23	redistribution through equalization (18C).
Line 24	net redistribution (20 + 21 + 22 + 23).
Line 26	total distributed rents (19 + 24).
Lines 29-38	summary of high estimates of redistribution corresponding to 19 – 28 respectively.

June 24, 1981 (PRELIMINARY)

TABLE 2.1

SUMMARY TABLE

Estimates of the Magnitude and Provincial Distribution of Natural Resource Rents, 1978

		Nfld	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta	B.C.	Canada
MILLIONS OF DOLLARS												
<i>Potential Rents at Source:</i>	Low	760.4	.21	4.3	9.5	986.1	809.9	221.2	804.5	6329.2	904.0	10831.7
	High	786.3	.21	4.3	38.0	1200.8	1098.3	250.0	901.2	7494.3	1143.8	12928.7
<i>Redistribution of Rents:</i>	Low	-580.0	25.2	190.7	154.6	1585.0	614.7	119.0	-227.6	-1969.5	65.0	-17.0
	High	-595.9	26.8	209.0	170.6	1800.2	1194.7	169.0	-233.8	-2906.1	128.14	-35.2
Net Redistribution through Equalization included above:		26.8	13.0	73.2	53.4	450.1	-399.9	80.1	-86.8	-100.6	-104.9	0
<i>Distributed Rents:</i>	Low	180.4	25.4	195.0	164.1	2571.0	1424.6	340.2	576.9	4359.7	969.0	10814.7
	High	190.4	27.0	213.3	208.6	3001.0	2293.0	419.0	667.4	4588.2	1271.9	12893.5
DOLLARS PER CAPITA												
<i>Potential Rents at Source:</i>	Low	1336.38	1.72	5.11	13.73	156.95	95.90	214.13	849.52	3242.42	357.31	461.26
	High	1381.90	1.72	5.11	54.68	191.12	130.00	242.01	951.64	3839.30	452.09	550.55
<i>Redistribution of Rents:</i>	Low	-1019.33	206.56	226.75	222.45	252.27	72.79	115.24	-240.34	-1008.97	25.68	-0.75
	High	-1047.33	219.59	248.53	245.47	286.53	141.47	163.56	-246.88	-1488.78	50.64	-1.49
<i>Distributed Rents:</i>	Low	317.05	208.28	231.87	236.12	409.20	168.69	329.37	609.19	2233.45	382.99	460.53
	High	334.57	221.39	253.64	300.14	477.64	271.52	405.58	704.75	2350.51	502.74	549.05
PER CAPITA: INDEX (CANADA=100)												
<i>Potential Rents at Source:</i>	Low	289.7	.4	1.1	3.0	34.0	20.8	46.4	184.2	702.9	77.5	100
	High	251.0	.3	.9	9.9	34.7	23.6	43.90	172.8	687.3	83.2	100
<i>Distributed Rents:</i>	Low	68.8	45.2	50.3	51.3	88.9	36.6	71.5	132.3	485.0	83.2	100
	High	60.9	40.3	46.2	54.7	87.0	49.5	73.9	128.4	428.191.58		100
PERCENTAGE OF GDP												
Gross Domestic Product at Market Prices (millions of dollars)		3052.0	640.0	5647.7	4405.4	55394.7	90130.1	9224.5	9475.3	28140.3	27904.5	234735.0
<i>Potential Rents at Source:</i>	Low	24.9	0.03	0.08	0.2	1.8	0.9	2.4	8.5	22.5	3.2	4.6
	High	25.7	0.03	0.08	0.8	2.2	1.2	2.7	9.5	26.6	4.1	5.5
<i>Redistribution of Rents:</i>	Low	-19.0	3.9	3.4	3.5	2.8	0.7	1.3	-2.4	-7.0	0.2	—
	High	-19.5	4.2	3.7	3.8	3.2	1.3	1.8	-2.5	-10.3	0.4	—
<i>Distributed Rents:</i>	Low	5.9	4.0	3.5	3.7	4.6	1.6	3.7	6.1	15.5	3.5	4.6
	High	6.2	4.2	3.8	4.7	5.4	2.5	4.5	7.0	16.3	4.6	5.5

Explication des tableaux 2.3 et 2.4—Fin

Ligne 18	redistribution de recettes provenant des ressources naturelles par suite de leur inclusion dans le programme de péréquation.
Ligne 18A	paiements de péréquation par suite de l'inclusion dans le programme, des recettes provenant des ressources naturelles. (Ces chiffres ne correspondent pas nécessairement aux sommes auxquelles auraient droit les provinces. Par exemple, l'Ontario a des droits sur les ressources naturelles, mais ne reçoit aucun paiement.)
Ligne 18B	financement des paiements distribués aux provinces selon leur contribution relative aux recettes fédérales.
Ligne 18C	redistribution nette paiements de péréquation (18A-18B).
Ligne 19 à 28	sommaire des estimations minimums de la redistribution.
Ligne 19	rentes totales possibles à la source (11A).
Ligne 20	redistribution des rentes du pétrole (15E).
Ligne 21	redistribution des rentes du gaz (16C).
Ligne 22	redistribution des rentes de l'électricité (17E).
Ligne 23	redistribution paiements de péréquation (18C).
Ligne 24	redistribution nette (20 + 21 + 22 + 23).
Ligne 26	rentes totales distribuées (19 + 24).
Lignes 29 à 38	sommaire des estimations maximums de la redistribution correspondant aux lignes 19 à 28 respectivement.

le 24 juin 1981 (Estimations préliminaires)

TABLEAU 2.1

TABLEAU SOMMAIRE

Estimations de l'importance et de la distribution provinciale des rentes des ressources naturelles, 1978

		T.N.	I.P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
EN MILLIONS DE DOLLARS												
<i>Rentes possibles à la source:</i>	Minimum	760.4	.21	4.3	9.5	986.1	809.9	221.2	804.5	6329.2	904.0	10831.7
	Maximum	786.3	.21	4.3	38.0	1200.8	1098.3	250.0	901.2	7494.3	1143.8	12928.7
<i>Redistribution des rentes:</i>	Minimum	-580.0	25.2	190.7	154.6	1585.0	614.7	119.0	-227.6	-1969.5	65.0	-17.0
	Maximum	-595.9	26.8	209.0	170.6	1800.2	1194.7	169.0	-233.8	-2906.1	128.14	-35.2
<i>Redistribution nette/ paiements de péréquation inclus ci-dessus:</i>		26.8	13.0	73.2	53.4	450.1	-399.9	80.1	-86.8	-100.6	-104.9	0
<i>Rentes distribuées:</i>	Minimum	180.4	25.4	195.0	164.1	2571.0	1424.6	340.2	576.9	4359.7	969.0	10814.7
	Maximum	190.4	27.0	213.3	208.6	3001.0	2293.0	419.0	667.4	4588.2	1271.9	12893.5
DOLLARS PAR HABITANT												
<i>Rentes possibles à la source:</i>	Minimum	1336.38	1.72	5.11	13.73	156.95	95.90	214.13	849.52	3242.42	357.31	461.26
	Maximum	1381.90	1.72	5.11	54.68	191.12	130.00	242.01	951.64	3839.30	452.09	550.55
<i>Redistribution des rentes:</i>	Minimum	-1019.33	206.56	226.75	222.45	252.27	72.79	115.24	-240.34	-1008.97	25.68	-0.75
	Maximum	-1047.33	219.59	248.53	245.47	286.53	141.47	163.56	-246.88	-1488.78	50.64	-1.49
<i>Rentes distribuées:</i>	Minimum	317.05	208.28	231.87	236.12	409.20	168.69	329.37	609.19	2233.45	382.99	460.53
	Maximum	334.57	221.39	253.64	300.14	477.64	271.52	405.58	704.75	2350.51	502.74	549.05
PAR HABITANT: INDICE (CANADA=100)												
<i>Rentes possibles à la source:</i>	Minimum	289.7	.4	1.1	3.0	34.0	20.8	46.4	184.2	702.9	77.5	100
	Maximum	251.0	.3	.9	9.9	34.7	23.6	43.90	172.8	687.3	83.2	100
<i>Rentes distribuées:</i>	Minimum	68.8	45.2	50.3	51.3	88.9	36.6	71.5	132.3	485.0	83.2	100
	Maximum	60.9	40.3	46.2	54.7	87.0	49.5	73.9	128.4	428.1	91.58	100
POURCENTAGE DU PNB												
Produit national brut aux prix du marché (en millions de dollars)		3052.0	640.0	5647.7	4405.4	55394.7	90130.1	9224.5	9475.3	28140.3	27904.5	234735.0
<i>Rentes possibles à la source:</i>	Minimum	24.9	0.03	0.08	0.2	1.8	0.9	2.4	8.5	22.5	3.2	4.6
	Maximum	25.7	0.03	0.08	0.8	2.2	1.2	2.7	9.5	26.6	4.1	5.5
<i>Redistribution des rentes:</i>	Minimum	-19.0	3.9	3.4	3.5	2.8	0.7	1.3	-2.4	-7.0	0.2	—
	Maximum	-19.5	4.2	3.7	3.8	3.2	1.3	1.8	-2.5	-10.3	0.4	—
<i>Rentes distribuées:</i>	Minimum	5.9	4.0	3.5	3.7	4.6	1.6	3.7	6.1	15.5	3.5	4.6
	Maximum	6.2	4.2	3.8	4.7	5.4	2.5	4.5	7.0	16.3	4.6	5.5

June 24, 1981 (PRELIMINARY)

TABLE 2.2

SUMMARY TABLE

Estimates of the Magnitude and Provincial Distribution of Natural Resource Rents, 1980

		Nfld	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta	B.C.	Canada
MILLIONS OF DOLLARS												
<i>Potential Rents at Source:</i>	Low	961.3	..	3.8	17.1	1213.0	1608.2	416.9	2332.8	20506.0	2211.2	29290.0
	High	993.8	..	18.6	76.6	1482.3	1977.6	466.9	2590.9	24364.9	2631.9	34629.6
<i>Redistribution of Rents:</i>	Low	-502.2	90.6	788.6	745.0	5122.1	5263.7	550.6	-828.3	-12014.6	804.9	31.4
	High	-506.1	97.0	859.0	800.6	5784.6	7106.8	702.0	-837.7	-15105.7	1059.7	40.6
Net Redistribution through Equalization included above:		27.7	15.5	87.6	65.0	534.9	-462.3	91.1	-109.5	-122.5	-122.6	0
<i>Distributed Rents:</i>	Low	459.1	90.6	792.0	762.2	6335.1	6871.9	967.5	1504.5	8491.4	3016.1	29321.4
	High	487.7	97.0	877.6	877.2	7266.9	9084.4	1168.9	1753.2	9259.2	3691.6	34670.2
DOLLARS PER CAPITA												
<i>Potential Rents at Source:</i>	Low	1674.74	0.33	4.49	24.39	192.57	189.20	404.85	2437.62	10207.07	861.39	1237.38
	High	1731.36	0.33	21.96	109.27	235.32	232.66	453.30	2707.31	12127.87	1025.28	1462.95
<i>Redistribution of Rents:</i>	Low	-874.90	736.60	930.60	1062.80	813.20	619.30	534.60	-865.50	-5980.40	313.60	-1.32
	High	-881.71	788.62	1014.17	1142.08	918.33	836.09	681.55	-875.34	-7519.01	412.82	-1.71
<i>Distributed Rents:</i>	Low	799.80	736.90	935.10	1087.30	1005.70	808.50	939.30	1572.10	4226.67	1174.99	1238.7
	High	849.65	788.94	1036.13	1251.36	1153.66	1068.75	1134.85	1831.97	4608.86	1438.10	1464.67
PER CAPITA: INDEX (CANADA=100)												
<i>Potential Rents at Source:</i>	Low	135.4	..	0.4	2.0	15.6	15.3	34.7	197.0	824.9	69.6	100.0
	High	118.4	..	1.5	7.5	16.1	15.9	31.0	185.1	829.0	70.1	100.0
<i>Distributed Rents:</i>	Low	64.6	59.5	75.5	87.8	81.2	65.3	75.8	126.9	341.2	94.9	100.0
	High	58.0	53.9	70.7	85.4	78.8	73.0	77.5	125.1	314.7	98.2	100.0
PERCENTAGE OF GDP												
Gross Domestic Product at Market Prices (millions of dollars)		4223.0	850.3	7333.2	5722.1	74694.8	121766.5	12330.4	14564.1	43937.2	40121.1	326884.0
<i>Potential Rents at Source:</i>	Low	22.76	0.00	0.05	0.30	1.62	1.32	3.38	16.02	46.67	5.51	8.96
	High	23.53	0.00	0.25	1.34	1.98	1.62	3.79	17.79	55.47	6.56	10.59
<i>Redistribution of Rents:</i>	Low	-11.89	10.66	10.75	13.02	6.86	4.32	4.47	-5.69	-27.34	2.01	.009
	High	-11.98	11.41	11.71	13.99	7.74	5.84	5.69	-5.75	-34.38	2.64	.012
<i>Distributed Rents:</i>	Low	10.87	10.66	10.8	13.32	8.48	5.64	7.85	10.33	19.33	7.52	8.97
	High	11.54	11.41	11.97	15.33	9.73	7.46	9.48	12.04	21.07	9.20	10.61

le 24 juin 1981 (ESTIMATIONS PRÉLIMINAIRES)

TABLEAU 2.2

TABLEAU SOMMAIRE

Estimations de l'importance et de la distribution provinciale des rentes des ressources naturelles, 1980

		T.N.	Î.P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
EN MILLIONS DE DOLLARS												
<i>Rentes possibles à la source:</i>	Minimum	961.3	..	3.8	17.1	1213.0	1608.2	416.9	2332.8	20506.0	2211.2	29290.0
	Maximum	993.8	..	18.6	76.6	1482.3	1977.6	466.9	2590.9	24364.9	2631.9	34629.6
<i>Redistribution des rentes:</i>	Minimum	-502.2	90.6	788.6	745.0	5122.1	5263.7	550.6	-828.3	-12014.6	804.9	31.4
	Maximum	-506.1	97.0	859.0	800.6	5784.6	7106.8	702.0	-837.7	-15105.7	1059.7	40.6
<i>Redistribution nette/ paiements de péréquation inclus ci-dessus:</i>		27.7	15.5	87.6	65.0	534.9	-462.3	91.1	-109.5	-122.5	-122.6	0
<i>Rentes distribuées:</i>	Minimum	459.1	90.6	792.0	762.2	6335.1	6871.9	967.5	1504.5	8491.4	3016.1	29321.4
	Maximum	487.7	97.0	877.6	877.2	7266.9	9084.4	1168.9	1753.2	9259.2	3691.6	34670.2
DOLLARS PAR HABITANT												
<i>Rentes possibles à la source:</i>	Minimum	1674.74	0.33	4.49	24.39	192.57	189.20	404.85	2437.62	10207.07	861.39	1237.38
	Maximum	1731.36	0.33	21.96	109.27	235.32	232.66	453.30	2707.31	12127.87	1025.28	1462.95
<i>Redistribution des rentes:</i>	Minimum	-874.90	736.60	930.60	1062.80	813.20	619.30	534.60	-865.50	-5980.40	313.60	-1.32
	Maximum	-881.71	788.62	1014.17	1142.08	918.33	836.09	681.55	-875.34	-7519.01	412.82	-1.71
<i>Rentes distribuées:</i>	Minimum	799.80	736.90	935.10	1087.30	1005.70	808.50	939.30	1572.10	4226.67	1174.99	1238.7
	Maximum	849.65	788.94	1036.13	1251.36	1153.66	1068.75	1134.85	1831.97	4608.86	1438.10	1464.67
PAR HABITANT: INDICE (CANADA=100)												
<i>Rentes possibles à la source:</i>	Minimum	135.4	..	0.4	2.0	15.6	15.3	34.7	197.0	824.9	69.6	100.0
	Maximum	118.4	..	1.5	7.5	16.1	15.9	31.0	185.1	829.0	70.1	100.0
<i>Rentes distribuées:</i>	Minimum	64.6	59.5	75.5	87.8	81.2	65.3	75.8	126.9	341.2	94.9	100.0
	Maximum	58.0	53.9	70.7	85.4	78.8	73.0	77.5	125.1	314.7	98.2	100.0
POURCENTAGE DU PNB												
Produit national brut aux prix du marché (en millions de dollars)		4223.0	850.3	7333.2	5722.1	74694.8	121766.5	12330.4	14564.1	43937.2	40121.1	326884.0
<i>Rentes possibles à la source:</i>	Minimum	22.76	0.00	0.05	0.30	1.62	1.32	3.38	16.02	46.67	5.51	8.96
	Maximum	23.53	0.00	0.25	1.34	1.98	1.62	3.79	17.79	55.47	6.56	10.59
<i>Redistribution des rentes:</i>	Minimum	-11.89	10.66	10.75	13.02	6.86	4.32	4.47	-5.69	-27.34	2.01	.009
	Maximum	-11.98	11.41	11.71	13.99	7.74	5.84	5.69	-5.75	-34.38	2.64	.012
<i>Rentes distribuées:</i>	Minimum	10.87	10.66	10.8	13.32	8.48	5.64	7.85	10.33	19.33	7.52	8.97
	Maximum	11.54	11.41	11.97	15.33	9.73	7.46	9.48	12.04	21.07	9.20	10.61

June 24, 1981 (PRELIMINARY)

Table 2.3
Estimates of the Magnitude and Provincial Distribution of Natural Resource Rents, 1978

	Nfld	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta	B.C.	Canada
Natural Resource Revenues	MILLIONS OF DOLLARS										
1) Forestry	1.1	—	2.3	6.5	37.2	39.0	1.5	3.7	7.3	288.9	387.6
2) Metal and Non-metallic Minerals	13.6	—	2.0	3.0	34.6	43.2	14.4	157.9	24.0	41.8	334.6
3) Oil and Gas Combined											
3A) Sale of Crown Leases	—	—	—	—	—	—	—	22.7	690.3	136.4	849.3
3B) Other Oil and Gas Revenues	..	.2	—	—	.2	1.2	—	11.6	77.7	19.1	110.1
4) Oil Only											
4A) Crown Oil	—	—	—	—	—	—	2.5	216.9	1806.3	41.6	2067.2
4B) Freehold Oil	—	—	—	—	—	—	8.3	59.6	43.3	—	111.2
5) Gas Only											
5A) Crown Gas	—	—	—	—	—	—	—	.6	1207.1	161.0	1368.7
5B) Freehold Gas	—	—	—	—	—	—	—	—	53.6	—	53.6
6) Total (1 to 5)	14.8	.21	4.3	9.5	72.0	83.5	26.7	473.0	3909.5	688.8	5282.3
7) Lost Rents on Oil (Due to Domestic Price Policy)											
LOW ESTIMATE											
7A) Amount Lost on Exports (At Export Tax Rate)	—	—	—	—	—	—	1.4	123.9	353.9	1.9	481.1
7B) Amount Lost on Conventional Crude to Domestic Market (At TOR/MTL Subsidy)	—	—	—	—	—	2.0	11.9	119.8	1185.7	45.1	1367.5
7C) Amount Lost on Synthetic Crude (At TOR/MTL Subsidy Rate)	—	—	—	—	—	—	—	—	57.3	—	57.3
7D) Lost Rents on Oil (7A + 7B + 7C)	—	—	—	—	—	2.0	13.3	243.7	1596.9	47.0	1905.9
HIGH ESTIMATE											
7E) Amount Lost on Exports (Same as 7A)	—	—	—	—	—	—	1.4	123.9	353.9	1.9	481.1
7F) Amount Lost on Conventional Crude to Domestic Market (At Export Tax Rate)	—	—	—	—	—	2.9	17.3	175.7	1756.2	66.7	2023.2
7G) Amount Lost on Synthetic Crude (At Export Tax Rate)	—	—	—	—	—	—	—	—	89.8	—	89.8
7H) Lost Rents on Oil (7E + 7F + 7G)	—	—	—	.015	—	2.9	18.7	299.6	2199.9	68.6	2594.1
8) Lost Rents on Domestic Sales of Natural Gas (Due to Price Policy)											
8A) At 85% Heat Equivalent Price of Oil — Low	—	—	—	..	—	5.0	—	25.7	667.6	68.8	767.4
8B) At 100% Heat Equivalent Price of Oil — High	—	—	—	.1	—	9.6	—	48.8	1273.3	131.1	1463.6
9) Sub-total: Total Rents on Oil and Gas at Source											
9A) Low (3 + 4 + 5 + 7D + 8A)	.03	.21	—	..	.2	8.2	24.1	580.8	6142.8	473.9	7233.4
9B) High (3 + 4 + 5 + 7H + 8B)	.03	.21	—	.1	.2	13.7	29.5	659.8	7351.5	557.8	8617.8
10) Hydro Rents By Source (Crude Estimates)											
10A) Low Estimates	745.6	0	0	0	914.1	718.5	181.2	62.1	155.2	99.4	2876.1
10B) High Estimates	771.5	0	0	28.4	1128.8	1002.3	206.0	79.8	111.6	255.3	3588.7
11) Total Potential Natural Resource Rents by Source:											
11A) Low (6 + 7D + 8A + 10A)	760.4	.2	4.3	9.5	986.1	809.9	221.2	804.5	6329.2	904.0	10831.7
11B) (6 + 7H + 8B + 10B)	786.3	.2	4.3	38.0	1200.8	1098.3	250.0	901.2	7494.3	1143.8	12928.7
12) Population (in thousands)	569	122	841	695	6283	8445	1033	947	1952	2530	23483
13) Total Potential Natural Resource Rents Per Capita at Source											
13A) Low	1336.38	1.72	5.11	13.73	156.95	95.90	214.13	849.52	3242.42	357.31	461.26
13B) High	1381.90	1.72	5.11	54.68	191.12	130.00	242.01	951.64	3839.30	452.09	550.55
14) Index of Rents Per Capita (Canada = 100)											
14A) Low	289.7	.4	1.1	3.0	34.0	20.8	46.4	184.2	702.9	77.5	100
14B) High	251.0	.3	.9	9.9	34.7	23.6	43.9	172.8	697.3	82.3	100

le 24 juin 1981 (PRÉLIMINAIRE)

Tableau 2.3

Estimations de l'importance et de la distribution provinciale des rentes des ressources naturelles, 1978

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	C.-B.	Canada
MILLIONS DE DOLLARS											
Recettes provenant des ressources naturelles											
1) Forêts	1.1	—	2.3	6.5	37.2	39.0	1.5	3.7	7.3	288.9	387.6
2) Minerais métalliques et non métalliques	12.6	—	2.0	3.0	34.6	43.2	14.4	157.9	24.0	41.8	334.6
3) Pétrole et gaz											
3A) Cession des concessions de la Couronne	—	—	—	—	—	—	—	22.7	690.3	136.4	849.3
3B) Autres revenus provenant du pétrole et du gaz	..	.2	—	—	.2	1.2	—	11.6	77.7	19.1	110.1
4) Pétrole											
4A) Terrains pétrolifères appartenant à la Couronne	—	—	—	—	—	—	2.5	216.9	1806.3	41.6	2067.2
4B) Terrains pétrolifères possédés en pleine propriété	—	—	—	—	—	—	8.3	59.6	43.3	—	111.2
5) Gaz											
5A) Terrains gazifères appartenant à la Couronne	—	—	—	—	—	—	.6	1207.1	161.0	1368.7	
5B) Terrains gazifères possédés en pleine propriété	—	—	—	—	—	—	—	—	53.6	—	53.6
6) Total (1 à 5)	14.8	.21	4.3	9.5	72.0	83.5	26.7	473.0	3909.5	688.8	5282.3
7) Perte de rentes du pétrole (en raison du prix national)											
ESTIMATION MINIMUM											
7A) Montant perdu sur les exportations (au taux d'imposition des exportations)	—	—	—	—	—	—	1.4	123.9	353.9	1.9	481.1
7B) Montant perdu sur le pétrole conventionnel sur les marchés internes (subvention TOR/MTL)	—	—	—	—	—	2.0	11.9	119.8	1185.7	45.1	1367.5
7C) Montant perdu sur le pétrole synthétique (subvention TOR/MTL)	—	—	—	—	—	—	—	—	57.3	—	57.3
7D) Perte de rentes du pétrole (7A + 7B + 7C)	—	—	—	—	—	2.0	13.3	243.7	1596.9	47.0	1905.9
ESTIMATION MAXIMUM											
7E) Montant perdu sur les exportations (même qu'en 7A)	—	—	—	—	—	—	1.4	123.9	353.9	1.9	481.1
7F) Montant perdu sur le pétrole conventionnel sur les marchés internes (au taux d'imposition des exportations)	—	—	—	—	—	2.9	17.3	175.7	1756.2	66.7	2023.2
7G) Montant perdu sur le pétrole synthétique (au taux d'imposition des exportations)	—	—	—	—	—	—	—	—	89.8	—	89.8
7H) Perte de rentes du pétrole (7E + 7F + 7G)	—	—	—	.015	—	2.9	18.7	299.6	2199.9	68.6	2594.1
8) Perte de rentes sur les ventes nationales de gaz naturel (en raison de la politique des prix)											
8A) A 85% (équivalent en chaleur) prix du pétrole — Minimum	—	—	—	..	—	5.0	—	25.7	667.6	68.8	767.4
8B) A 100% (équivalent en chaleur) prix du pétrole — Maximum	—	—	—	.1	—	9.6	—	48.8	1273.3	131.1	1463.6
9) Total partiel: Perte de rentes du pétrole et du gaz à la source											
9A) Minimum (3 + 4 + 5 + 7D + 8A)	.03	.21	—	..	.2	8.2	24.1	580.8	6142.8	473.9	7233.4
9B) Maximum (3 + 4 + 5 + 7H + 8B)	.03	.21	—	.1	.2	13.7	29.5	659.8	7351.5	557.8	8617.8
10) Rentes de l'électricité par source (estimations approximatives)											
10A) Minimum	745.6	0	0	0	014.1	718.5	181.2	62.1	155.2	99.4	2876.1
10B) Maximum	771.5	0	0	28.4	1128.3	1002.3	206.0	79.8	111.6	255.3	3588.7
11) Total des rentes possibles des ressources naturelles par source:											
11A) Minimum (6 + 7D + 8A + 10A)	760.4	.2	4.3	9.5	986.1	809.9	221.2	804.5	6329.2	904.0	10831.7
11B) Maximum (6 + 7H + 8B + 10B)	786.3	.2	4.3	38.0	1200.8	1098.3	250.0	901.2	7494.3	1143.8	12928.7
12) Population (en milliers d'habitants)	569	122	841	695	6283	8445	1033	947	1952	2530	23483
13) Total des rentes possibles des ressources naturelles par habitant à la source											
13A) Minimum	1336.38	1.72	5.11	13.73	156.95	95.90	214.13	849.52	3242.42	357.31	461.26
13B) Maximum	1381.90	1.72	5.11	54.68	191.12	130.00	242.01	951.64	3839.30	452.09	550.55

June 24, 1981 (PRELIMINARY)

Table 2.3 (continued)
 Estimates of the Magnitude and Provincial Distribution of Natural Resource Rents, 1978

	Nfld	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta	B.C.	Canada
MILLIONS OF DOLLARS											
<i>REDISTRIBUTION OF RENTS</i>											
15) <i>OIL</i>											
LOW ESTIMATE											
15A) Subsidy on Refined Petroleum Products	63.9	13.8	126.5	109.0	616.0	719.2	73.4	81.5	190.2	214.4	2220.4
Financing of Subsidy											
15B) Lost Rent on Oil (7D)	—	—	—	—	—	2.0	13.3	243.7	1596.9	47.0	1905.9
15C) Federal Tax on Private Consumption of Motor Gasoline	10.8	2.4	21.4	18.5	148.5	221.0	24.3	25.9	57.4	69.0	600.4
15D) Excess of Financing Over Subsidy Distributed to Provinces According to Percentage Contribution to Federal General Revenues [(15B + 15C - 15A) for Canada]	2.5	.7	7.6	5.0	63.2	123.2	9.7	8.5	31.1	32.5	285.9
15E) Net Redistribution of Oil (15A - 15B - 15C + 15D)	55.6	12.1	112.7	95.5	530.6	620.0	45.5	-179.6	-1433.0	130.9	0
HIGH ESTIMATE											
15F) Subsidy on Refined Petroleum Products (Same as 15A)	63.9	13.8	126.5	109.0	616.0	719.2	73.4	81.5	190.2	214.4	2220.4
Financing of Subsidy											
15G) Lost Rent on Oil (7H)	—	—	—	—	—	2.9	18.7	299.6	2199.9	68.6	2594.1
15H) Federal Tax on Private Consumption of Motor Gasoline (Same as 15C)	10.8	2.4	21.4	18.5	148.5	221.0	24.3	25.9	57.4	69.0	600.4
15I) Excess of Financing over Subsidy Distributed to Provinces According to Percentage Contribution to Federal General Revenues [(15G + 15H - 15F) for Canada]	8.6	2.2	25.9	17.1	215.3		33.0	28.8	105.9	110.7	974.1
15J) Net Redistribution of Oil Rents (15F - 15G - 15H + 15I)	61.7	13.7	131.01	107.5	682.8	917.2	63.42	-215.2	-1961.2	187.5	0
16) <i>NATURAL GAS</i>											
LOW ESTIMATE											
16A) Subsidy on Natural Gas and Gas Plant L.P.G. at 85%	—	—	—	—	44.0	319.1	35.4	58.0	217.4	76.0	750.4
16B) Lost Rent at 85% (8A)	—	—	—	—	—	5.0	—	25.7	667.6	68.8	767.4
16C) Net Redistribution (16A - 16B)	—	—	—	0	44.0	314.0	35.4	32.3	-450.3	7.2	-17.0
HIGH ESTIMATE											
16D) Subsidy at 100%	—	—	—	.1	83.7	606.0	67.4	110.5	414.9	144.8	1428.4
16E) Lost Rent at 100%	—	—	—	.1	—	9.6	—	48.8	1273.7	131.1	1463.6
16F) Net Redistribution (16D - 16E)	—	—	—	0	83.7	596.4	67.4	61.7	-858.8	13.6	-35.2
17) <i>HYDRO</i>											
LOW ESTIMATE											
17A) Rent Lost By Producers (10A)	745.6	0	0	0	914.1	718.5	181.2	62.1	155.2	99.4	2876.1
17B) Rent Lost on Exports	39.2	.1	4.8	5.7	52.3	80.6	14.1	6.7	14.7	23.7	242.1
17C) Rent Lost to Canadian Consumers (17A - 17B)	706.4	-.1	-4.8	-5.7	861.8	637.9	167.1	55.4	140.5	75.7	2634.1
17D) Rents Gained by Canadian Consumers	44.0	0	0	0	1422.2	718.5	125.1	61.9	154.9	107.5	2634.1
17E) Net Redistribution (17D - 17C)	-662.4	.1	4.8	5.7	560.4	80.6	-42.0	6.5	14.4	31.8	0
HIGH ESTIMATE											
17F) Rent Lost by Producers (10B)	771.5	0	0	28.4	1128.2	1002.3	206.0	79.8	111.6	255.3	3588.7
17G) Rent Lost on Exports	39.4	.1	4.8	5.8	52.6	81.0	14.1	6.7	14.8	23.8	243.1
17H) Rent Lost to Canadian Consumers (17F - 17G)	732.1	-.1	-4.8	22.6	1075.6	921.3	191.9	73.1	96.8	231.5	3345.6
17I) Rents Gained by Canadian Consumers	47.7	0	0	32.3	1659.2	1002.3	149.9	79.6	111.3	263.4	3345.6
17J) Net Redistribution (17I - 17H)	-684.4	.1	4.8	9.7	583.6	81.0	-42.0	6.5	14.5	31.9	0
18) <i>REDISTRIBUTION THROUGH EQUALIZATION</i>											
18A) Payments Arising from Natural Resource Revenues	34.9	15.1	97.8	69.6	654.2	—	111.4	-59.5	—	—	923.5
18B) Financing of Payments	8.1	2.1	24.6	16.1	204.1	399.9	31.3	27.3	100.6	104.9	923.5
18C) Net Redistribution Through Equalization (18A - 18B)	26.8	13.0	73.2	53.4	450.1	-399.9	80.142	-86.8	-100.6	-104.9	0

1w 24 juin 1981 (PRÉLIMINAIRE)

Tableau 2.3 (suite)

Estimations de l'importance et de la distribution provinciale des rentes des ressources naturelles, 1978

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	C.-B.	Canada
MILLIONS DE DOLLARS											
14) Indice des rentes par habitant (Canada = 100)											
14A) Minimum	289.7	.4	1.1	3.0	34.0	20.8	46.4	184.2	702.9	77.5	100
14B) Maximum	251.0	.3	.9	9.9	34.7	23.6	43.9	172.8	697.3	82.3	100
<i>REDISTRIBUTION DES RENTES</i>											
15) <i>PÉTROLE</i>											
ESTIMATION MINIMUM											
15A) Subventions relatives aux produits du pétrole raffiné	63.9	13.8	126.5	109.0	616.0	719.2	73.4	81.5	190.2	214.4	2220.4
Financement de la subvention											
15B) Perte des rentes du pétrole (7D)	—	—	—	—	—	2.0	13.3	243.7	1596.9	47.0	1905.9
15C) Taxe fédérale sur la consommation privée du carburant	10.8	2.4	21.4	18.5	148.5	221.0	24.3	25.9	57.4	69.0	600.4
15D) Excédent des fonds sur la subvention distribué aux provinces selon la contribution procentuelle aux recettes fédérales générales [(15B + 15C + 15A) pour le Canada]	2.5	.7	7.6	5.0	63.2	123.2	9.7	8.5	31.1	32.5	285.9
15E) Redistribution nette du pétrole (15A - 15B - 15C + 15D)	55.6	12.1	112.7	95.5	530.6	620.0	45.5	-179.6	-1433.0	130.9	0
ESTIMATION MAXIMUM											
15F) Subvention relative aux produits du pétrole raffiné (même qu'en 15A)	63.9	13.8	126.5	109.0	616.0	719.2	73.4	81.5	190.2	214.4	2220.4
Financement de la subvention											
15G) Perte de rentes du pétrole (7H)	—	—	—	—	—	2.9	18.7	299.6	2199.9	68.6	2594.1
15H) Taxe fédérale sur la consommation privée du carburant (même qu'en 15C)	10.8	2.4	21.4	18.5	148.5	221.0	24.3	25.9	57.4	69.0	600.4
15I) Excédent des fonds sur la subvention distribué aux provinces selon la contribution procentuelle aux recettes fédérales générales [(15G + 15H - 15F) pour le Canada]	8.6	2.2	25.9	17.1	215.3		33.0	28.8	105.9	110.7	974.1
15J) Redistribution nette des rentes du pétrole (15F - 15G - 15H + 15I)	61.7	13.7	131.01	107.5	682.8	917.2	63.42	-215.2	-1961.2	187.5	0
16) <i>GAZ NATUREL</i>											
ESTIMATION MINIMUM											
16A) Subvention de 85% du gaz naturel et du G.P.L. des usines de gaz	—	—	—	—	44.0	319.1	35.4	58.0	217.4	76.0	750.4
16B) Perte de rentes à 85% (8A)	—	—	—	—	—	5.0	—	25.7	667.6	68.8	767.4
16C) Redistribution nette (16A - 16B)	—	—	—	0	44.0	314.0	35.4	32.3	-450.3	7.2	-17.0
ESTIMATION MAXIMUM											
16D) Subvention de 100%	—	—	—	.1	83.7	606.0	67.4	220.5	414.9	144.8	1428.4
16E) Perte de rentes à 100% (8B)	—	—	—	.1	—	9.6	—	48.8	1273.7	131.1	1463.6
16F) Redistribution nette (16D - 16E)	—	—	—	0	83.7	596.4	67.4	61.7	-858.8	13.6	-35.2
17) <i>ÉLECTRICITÉ</i>											
ESTIMATION MINIMUM											
17A) Perte de rentes par producteur (10A)	745.6	0	0	0	914.1	718.5	181.2	62.1	155.2	99.4	2876.1
17B) Perte de rentes sur les exportations	39.2	.1	4.8	5.7	52.3	80.6	14.1	6.7	14.7	23.7	242.1
17C) Perte de rentes pour le consommateur canadien (17A - 17B)	706.4	-.1	-4.8	-5.7	861.8	637.9	167.1	55.4	140.5	75.7	2634.1
17D) Rentes gagnées par le consommateur canadien	44.0	0	0	0	1422.2	718.5	125.1	61.9	154.9	107.5	2634.1
17E) Redistribution nette (17D - 17C)	-662.4	.1	4.8	5.7	560.4	80.6	-42.0	6.5	14.4	31.8	0
ESTIMATION MAXIMUM											
17F) Perte de rentes par producteur (10B)	771.5	0	0	28.4	1128.2	1002.3	206.0	79.8	111.6	255.3	3588.7
17G) Perte de rentes sur les exportations	39.4	.1	4.8	5.8	52.6	81.0	14.1	6.7	14.8	23.8	243.1
17H) Perte de rentes pour le consommateur canadien (17F - 17G)	732.1	-.1	-4.8	22.6	1075.6	921.3	191.9	73.1	96.8	231.5	3345.6
17I) Rentes gagnées par le consommateur canadien	47.7	0	0	32.3	1659.2	1002.3	149.9	79.6	111.3	263.4	3345.6
17J) Redistribution nette (17I - 17H)	-684.4	.1	4.8	9.7	583.6	81.0	-42.0	6.5	14.5	31.9	0

June 24, 1981 (PRELIMINARY)

Table 2.3 (continued)
 Estimates of the Magnitude and Provincial Distribution of Natural Resource Rents, 1978

	Nfld	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	Canada
MILLIONS OF DOLLARS											
<i>FIRST INCIDENCE OF RENTS</i>											
LOW ESTIMATE											
19) Total Potential Rents at Source (11A)	760.4	.2	4.3	9.5	986.	809.9	221.2	804.5	6329.2	904.0	10831.7
20) Redistribution of Oil Rents (15E)	55.6	12.1	112.7	95.5	530.6	620.0	45.5	-179.64	-1433.0	130.9	0
21) Redistribution of Gas Rents (16C)	—	—	—	—	43.9	314.0	35.4	32.3	-450.3	7.2	-17.0
22) Redistribution of Hydro Rents (17E)	-662.4	.1	4.8	5.7	560.4	80.6	-42.0	6.5	14.4	31.8	0
23) Redistribution Through Equalization (18C)	26.8	13.0	73.2	53.4	450.1	-399.9	80.14	-86.8	-100.6	-104.9	0
24) Sum of 20, 21, 22 and 23 (Net Redistribution)	-580.0	25.2	190.7	154.6	1585.0	614.7	119.0	-227.6	-1969.5	65.0	-17.0
25) Sum of 20, 21, 22 and 23 Per Capita (\$)	-1019.33	206.56	226.75	222.45	252.27	72.79	115.24	-240.34	-1008.97	25.68	—
26) Total Distributed Rents (19 + 20 + 21 + 22 + 23)	180.4	25.4	195.0	164.1	2571.0	1424.6	340.2	576.9	4359.7	969.0	10814.7
27) Total Distributed Rents Per Capita	317.05	208.28	231.87	236.12	409.20	168.69	329.37	609.19	2233.45	382.99	460.53
28) Index of Total Distributed Rents Per Capita (Canada = 100)	68.8	45.2	50.3	51.3	88.9	36.6	71.5	132.3	485.0	83.2	100
HIGH ESTIMATE											
29) Total Potential Rents at Source (11B)	786.3	.21	4.3	38.0	1200.8	1098.3	250.0	901.2	7494.3	1143.8	12928.7
30) Redistribution of Oil Rents (15J)	61.7	13.7	131.01	107.5	682.8	917.2	63.4	-215.2	-1961.2	187.5	0
31) Redistribution of Gas Rents (16F)	—	—	—	—	83.7	596.4	67.4	61.7	-858.8	13.6	-35.2
32) Redistribution of Hydro Rents (17J)	-684.4	.1	4.8	9.7	583.6	81.0	-42.0	6.5	14.5	31.9	0
33) Redistribution Through Equalization (18C)	26.8	13.0	73.2	53.4	450.1	-399.9	80.142	-86.8	-100.6	-104.9	0
34) Subtotal: Sum of 30, 31, 32 and 33 (Net Redistribution)	-595.9	26.8	209.01	170.6	1800.2	1194.7	169.0	-233.8	-2906.1	128.14	-35.2
35) Sum of 30, 31, 32 and 33 Per Capita	-1047.33	219.59	248.53	245.47	286.53	141.47	163.56	-246.88	-1488.78	50.64	-1.49
36) Total Distributed Rents (29 + 30 + 31 + 32 + 33)	190.4	27.0	213.31	208.6	3001.0	2293.0	419.0	667.4	4588.2	1271.9	12893.5
37) Total Distributed Rents Per Capita	334.57	221.39	253.64	300.14	477.64	271.52	405.58	704.75	2350.51	502.74	549.05
38) Index of Total Distributed Rents Per Capita (Canada = 100)	60.9	40.3	46.2	54.7	87.00	49.5	73.9	128.4	428.1	91.6	100

le 24 juin 1981 (PRÉLIMINAIRE)

Tableau 2.3 (suite)

Estimations de l'importance et de la distribution provinciale des rentes des ressources naturelles, 1978

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	C.-B.	Canada.
MILLIONS DE DOLLARS											
18) <i>REDISTRIBUTION PAR LA PÉRÉQUATION</i>											
18A) Paiements provenant des revenus des ressources naturelles	34.9	15.1	97.8	69.6	654.2	—	111.4	-59.5	—	—	923.5
18B) Financement des paiements	8.1	2.1	24.6	16.1	204.1	399.9	31.3	27.3	100.6	104.9	923.5
18C) Redistribution nette par la péréquation (18A - 18B)	26.8	13.0	73.2	53.4	450.1	-399.9	80.142	-86.8	-100.6	-104.9	0
<i>PREMIER PAIEMENT DES RENTES ESTIMATION MINIMUM</i>											
19) Potentiel global des rentes à la source (11A)	760.4	.2	4.3	9.5	986.	809.9	221.2	804.5	6329.2	904.0	10831.7
20) Redistribution des rentes du pétrole (15E)	55.6	12.1	112.7	95.5	530.6	620.0	45.5	-179.64	-1433.0	130.9	0
21) Redistribution des rentes du gaz (16C)	—	—	—	—	43.9	314.0	35.4	32.3	-450.3	7.2	-17.0
22) Redistribution des rentes de l'énergie hydro-électrique (17E)	-662.4	.1	4.8	5.7	560.4	80.6	-42.0	6.5	14.4	31.8	0
23) Redistribution par la péréquation (18C)	26.8	13.0	73.2	53.4	450.1	-399.9	80.14	-86.8	-100.6	-104.0	0
24) Total partiel: somme de 20, 21, 22 et 23 (Redistribution nette)	-580.0	25.2	190.7	154.6	1585.0	614.7	119.0	-227.6	-1969.5	65.0	-17.0
25) Redistribution nette de 20, 21, 22 and 23 par habitant (\$)	-1019.33	206.56	226.75	222.45	252.27	72.79	115.24	-240.34	-1008.97	25.68	—
26) Total des rentes distribuées (19 + 20 + 21 + 22 + 23)	180.4	25.4	195.0	164.1	2571.0	1424.6	340.2	576.9	4359.7	969.0	10814.7
27) Total des rentes distribuées par habitant	317.05	208.28	231.87	236.12	409.20	168.69	329.37	609.19	2233.45	382.99	460.53
28) Indice de distribution de l'ensemble des rentes distribuées (Canada = 100)	68.8	45.2	50.3	51.3	88.9	36.6	71.5	132.3	485.0	83.2	100
<i>ESTIMATION MAXIMUM</i>											
29) Potentiel global des rentes à la source (11B)	786.3	.21	4.3	38.0	1200.8	1098.3	250.0	901.2	7494.3	1143.8	12928.7
30) Redistribution des rentes du pétrole (15J)	61.7	13.7	131.01	107.5	682.8	917.2	63.4	-215.2	-1961.2	187.5	0
31) Redistribution des rentes du gaz (16F)	—	—	—	—	83.7	596.4	67.4	61.7	-858.8	13.6	-35.2
32) Redistribution des rentes de l'énergie hydro-électrique (17J)	-684.4	.1	4.8	9.7	583.6	81.0	-42.0	6.5	14.5	31.9	0
33) Redistribution par la péréquation (18C)	26.8	13.0	73.2	53.4	4550.1	-399.9	80.142	-86.8	-100.6	-104.9	0
34) Total partiel: Somme de 30, 31, 32 et 33 (Redistribution nette)	-595.9	26.8	209.01	170.6	1800.2	1194.7	169.0	-233.8	-2906.1	128.14	-35.2
35) Somme de 30, 31, 32 et 33 par habitant	-1047.33	219.59	248.53	245.47	286.53	141.47	163.56	-246.88	-1488.78	50.64	-1.49
36) Total des rentes distribuées (29 + 30 + 31 + 32 + 33)	190.4	27.0	213.31	208.6	3001.0	2293.0	419.0	667.4	4588.2	1271.9	12893.5
37) Total des rentes distribuées par habitant	334.57	221.39	253.64	300.14	477.64	271.52	405.58	704.75	2450.51	502.74	549.05
38) Indice des rentes distribuées au total par habitant (Canada = 100)	60.9	40.3	46.2	54.7	87.00	49.5	73.9	128.4	428.1	91.6	100

June 24, 1981 (PRELIMINARY)

Table 2.4

Estimates of the Magnitude and Provincial Distribution of Natural Resource Rents, 1980

Source	Nfld	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta	B.C.	Canada
MILLIONS OF DOLLARS											
Natural Resource Revenues											
1) Forestry	.7	—	1.5	4.3	25.6	26.8	1.1	2.2	3.6	333.2	399.0
2) Metal and Non-metallic Minerals	20.1	—	2.3	12.6	39.9	118.2	26.4	220.5	13.7	84.3	537.9
3) Oil and Gas Combined											
3A) Sale of Crown Leases (Distribution for 1979 applied to 1980 total)	—	—	—	—	—	—	—	46.6	931.3	186.3	1164.2
3B) Other Oil and Gas Revenues	—	..	—	—	.1	.5	—	8.9	85.8	15.3	110.6
4) Oil Only											
4A) Crown Oil	—	—	—	—	—	—	5.1	241.8	2146.3	54.1	2447.3
4B) Freehold Oil	—	—	—	—	—	—	10.7	78.0	64.9	—	153.6
5) Gas Only											
5A) Crown Gas	—	—	—	—	—	1.0	—	1.0	2184.6	483.9	2670.5
5B) Freehold Gas	—	—	—	—	—	—	—	—	64.7	—	64.7
6) Total (1 to 5)	20.8	..	3.8	16.9	65.6	146.5	43.3	599.0	5494.9	1157.0	7547.6
7) Lost Rents on Oil (Due to Domestic Price Policy) LOW ESTIMATE											
7A) Amount Lost on Exports (At Export Tax Rate)	—	—	—	—	—	—	8.7	751.0	1613.9	36.9	2410.5
7B) Amount Lost on Conventional Crude to Domestic Market (At TOR/MTL Subsidy)	—	—	—	—	—	12.2	69.2	660.0	8329.0	263.4	9352.7
7C) Amount Lost on Synthetic Crude (At TOR/MTL Subsidy Rate)	—	—	—	—	—	—	—	—	228.1	—	228.1
7D) Lost Rents on Oil (7A + 7B + 7C)	—	—	—	—	—	12.2	77.9	1411.0	10171.0	300.3	11991.4
HIGH ESTIMATE											
7E) Amount Lost on Exports (Same as 7A)	—	—	—	—	—	—	8.7	751.0	1613.9	36.9	2410.5
7F) Amount Lost on Conventional Crude to Domestic Market (At Export Tax Rate)	—	—	—	—	—	15.6	88.1	842.2	10599.2	335.4	11904.7
7G) Amount Lost on Synthetic Crude (At Export Tax Rate)	—	—	—	—	—	—	—	—	464.5	—	464.5
7H) Lost Rents on Oil (7E + 7F + 7G)	—	—	—	—	—	15.6	96.8	1593.2	12677.6	372.3	14780.4
8) Lost Rents on Domestic Sales of Natural Gas (Due to Price Policy)											
8A) At 85% Heat Equivalent Price of Oil— Low	—	—	—	.2	—	31.5	—	166.9	4365.0	475.4	5040.4
8B) At 100% Heat Equivalent Price of Oil— High	—	—	—	.3	—	41.5	—	220.6	5772.0	628.0	6664.3
9) Sub-total: Total Rents on Oil and Gas at Source											
9A) Low (3 + 4 + 5 + 7D + 8A)	—	..	—	.2	.1	45.2	93.7	1954.2	20013.6	1515.3	23641.9
9B) High (3 + 4 + 5 + 7H + 8B)	—	..	—	.3	.1	58.6	112.6	2190.1	23927.2	1740.4	28055.3
10) Hydro Rents at Source (Crude Estimates)											
10A) Low Estimates	940.5	—	—	—	1147.4	1418.0	295.7	155.9	475.1	278.5	4711.1
10B) High Estimates	973.0	—	14.8	59.4	1416.7	1774.0	326.8	178.1	420.4	474.1	5637.3
11) Total Potential Natural Resource Rents at Source:											
11A) Low (6 + 7D + 8A + 10A)	961.3	..	3.8	17.1	1213.0	1608.2	416.9	2332.8	20506.0	2211.2	29290.0
11B) High (6 + 7H + 8B + 10B)	993.8	..	18.6	76.6	1482.3	1977.6	466.9	2590.9	24364.9	2631.9	34629.6
12) Population (in thousands)	574	123	847	701	6299	8500	1030	957	2009	2567	23671

Tableau 2.4

Le 24 juin 1981 (ESTIMATIONS PRÉLIMINAIRES)

Estimations de l'importance et de la distribution provinciale des rentes des ressources naturelles, 1980

Source	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
MILLIONS DE DOLLARS											
Recettes provenant des ressources naturelles											
1) Forêts	7	—	1.5	4.3	25.6	26.8	1.1	2.2	3.6	333.2	399.0
2) Minerais métalliques et non métalliques	20.1	—	2.3	12.6	39.9	118.2	26.4	220.5	13.7	84.3	537.9
3) Pétrole et gaz											
3A) Cession des concessions de la Couronne	—	—	—	—	—	—	—	46.6	931.3	186.3	1164.2
3B) Autres revenus provenant du pétrole et du gaz	—	..	—	—	.1	.5	—	8.9	85.8	15.3	110.6
4) Pétrole											
4A) Terrains pétroliers appartenant à la Couronne	—	—	—	—	—	—	5.1	241.8	2146.3	54.1	2447.3
4B) Terrains pétroliers possédés en pleine propriété	—	—	—	—	—	—	10.7	78.0	64.9	—	153.6
5) Gaz											
5A) Terrain gazifères appartenant à la Couronne	—	—	—	—	—	1.0	—	1.0	2184.6	483.9	2670.5
5B) Terrains gazifères possédés en pleine propriété	—	—	—	—	—	—	—	—	64.7	—	64.7
6) Total (1 à 5)	20.8	..	3.8	16.9	65.6	146.5	43.3	599.0	5494.9	1157.0	7547.6
7) Perte de rentes du pétrole (en raison du prix national)											
ESTIMATION MINIMUM											
7A) Montant perdu sur les exportations (au taux d'imposition des exportations)	—	—	—	—	—	—	8.7	751.0	1613.9	36.9	2410.5
7B) Montant perdu sur le pétrole conventionnel sur les marchés internes (subvention TOR/MTL)	—	—	—	—	—	12.2	69.2	660.0	8329.0	263.4	9352.7
7C) Montant perdu sur le pétrole synthétique (subvention TOR/MTL)	—	—	—	—	—	—	—	—	228.1	—	228.1
7D) Perte de rentes du pétrole (7A + 7B + 7C)	—	—	—	—	—	12.2	77.9	1411.0	10171.0	300.3	11991.4
ESTIMATION MAXIMUM											
7E) Montant perdu sur les exportations (même qu'en 7A)	—	—	—	—	—	—	8.7	751.0	1613.9	36.9	2410.5
7F) Montant perdu sur le pétrole conventionnel sur les marchés internes (au taux d'imposition des exportations)	—	—	—	—	—	15.6	88.1	842.2	10599.2	335.4	11904.7
7G) Montant perdu sur le pétrole synthétique (au taux d'imposition des exportations)	—	—	—	—	—	—	—	—	464.5	—	464.5
7H) Perte de rente du pétrole (7E + 7F + 7G)	—	—	—	—	—	15.6	96.8	1593.2	12677.6	372.3	14780.4
8) Perte de rentes sur les ventes nationales de gaz naturel (en raison de la politique des prix)											
8A) À 85% — équivalent en chaleur — prix du pétrole — minimum	—	—	—	.2	—	31.5	—	166.9	4365.0	475.4	5040.4
8B) À 100% — équivalent en chaleur — prix du pétrole — maximum	—	—	—	.3	—	41.5	—	220.6	5772.0	628.0	6664.3
9) Total partiel: Perte de rentes du pétrole et du gaz à la source											
9A) Minimum (3 + 4 + 5 + 7D + 8A)	—	..	—	.2	.1	45.2	93.7	1954.2	20013.6	1515.3	23641.9
9B) Maximum (3 + 4 + 5 + 7H + 8B)	—	..	—	.3	.1	58.6	112.6	2190.1	23927.2	1740.4	28055.3
10) Rentes de l'électricité par source (Estimations approximatives)											
10A) Minimum	940.5	—	—	—	1147.4	1418.0	295.7	155.9	475.1	278.5	4711.1
10B) Maximum	973.0	—	14.8	59.4	1416.7	1774.0	326.8	178.1	420.4	474.1	5637.3
11) Total des rentes possibles des ressources naturelles par source:											
11A) Minimum (6 + 7D + 8A + 10A)	961.3	..	3.8	17.1	1213.0	1608.2	416.9	2332.8	20506.0	2211.2	29290.0
11B) Maximum (6 + 7H + 8B + 10B)	993.8	..	18.6	76.6	1482.3	1977.6	466.9	2590.9	24364.9	2631.9	34629.6
12) Population (en milliers d'habitants)	574	123	847	701	6299	8500	1030	957	2009	2567	23671

June 24, 1981 (PRELIMINARY)

Table 2.4 (continued)

Estimates of the Magnitude and Provincial Distribution of Natural Resource Rents, 1980

Source	Nfld	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta	B.C.	Canada
MILLIONS OF DOLLARS											
13) Total Potential Natural Resource Rents Per Capital at Source											
13A) Low	1674.74	0.33	4.49	24.39	192.57	189.20	404.76	2437.62	10207.07	861.39	1237.38
13B) High	1731.36	0.33	21.96	109.27	235.32	232.66	453.30	2707.31	12127.87	1025.28	1463.95
14) Index of Rents Per Capita (Canada = 100)											
14A) Low	135.4	..	.4	2.0	15.6	15.3	34.7	197.0	824.9	69.6	100.0
14B) High	118.4	..	1.5	7.5	16.1	15.9	31.0	185.1	829.0	70.1	100.0
REDISTRIBUTION OF RENTS											
15) OIL											
LOW ESTIMATE											
15A) Subsidy on Refined Petroleum Products	355.4	79.4	742.9	712.6	3695.1	4336.1	440.2	515.3	1246.7	1351.8	13548.9
Financing of Subsidy											
15B) Lost Rent on Oil (7D)	—	—	—	—	—	12.2	77.9	1411.0	10171.0	300.3	11991.4
15C) Federal Tax on Private Consumption of Motor Gasoline	8.0	1.8	16.7	16.0	116.8	174.2	18.9	19.2	51.1	54.0	477.9
15D) Excess of Financing Over Subsidy Distributed to Provinces According to Percentage Contribution to Federal General Revenues											
[(15B + 15C - 15A) for Canada]	-9.8	-2.5	-27.2	-18.5	-175.6	-464.3	-36.6	-37.9	-123.1	-123.2	-1079.6
15E) Net Redistribution of Oil Rents (15A - 15B - 15C + 15D)	337.6	75.1	699.0	678.1	3402.7	3685.4	306.8	-952.8	-9098.5	874.3	0
HIGH ESTIMATE											
15F) Subsidy on Refined Petroleum Products (Same as 15A)	355.4	79.4	742.9	712.6	3695.1	4336.1	440.2	515.3	1246.7	1351.8	13548.9
Financing of Subsidy											
15G) Lost Rent on Oil (7H)	—	—	—	—	—	156.	96.8	1593.2	12677.6	372.3	14780.4
15H) Federal Tax on Private Consumption of Motor Gasoline (Same as 15C)	8.0	1.8	16.7	16.0	116.8	174.2	18.9	19.2	51.1	54.0	477.9
15I) Excess of Financing over Subsidy: Distributed to Provinces According to Percentage Contribution to Federal General Revenues											
[(15G + 15H - 15F) for Canada]	15.6	3.9	43.1	29.2	366.7	735.2	57.9	60.0	194.9	195.0	1709.4
15J) Net Redistribution of Oil Rents (15F - 15G - 15H + 15I)	363.0	81.5	769.3	725.8	3945.0	4881.5	382.4	-1036.9	-11287.1	1120.5	0
16) NATURAL GAS											
LOW ESTIMATE											
16A) Subsidy on Natural Gas and Gas Plant L.P.G. at 85%	—	—	—	.3	292.2	2045.9	237.0	399.0	1567.5	505.6	5071.3
16B) Lost Rent at 85% (8A)	—	—	—	.2	—	31.5	—	166.9	4365.0	475.4	5039.9
16C) Net Redistribution (16A - 16B)	—	—	—	.1	292.2	2014.4	237.0	232.1	-2797.5	30.2	31.4
HIGH ESTIMATE											
16D) Subsidy at 100%	—	—	—	.4	386.4	2705.0	313.3	527.6	2072.5	668.1	6704.9
16E) Lost Rent at 100% (8B)	—	—	—	.3	—	41.5	—	220.6	5772.0	628.5	6664.3
16F) Net Redistribution (16D - 16E)	—	—	—	.1	386.4	2663.5	313.3	307.0	-3699.5	39.6	40.6
17) HYDRO											
LOW ESTIMATE											
17A) Rent Lost By Producers (10A)	940.5	—	—	—	1147.4	1418.4	295.7	155.9	475.1	278.5	4711.0
17B) Rent Lost on Exports	13.1	—	1.6	1.9	17.5	27.0	4.7	2.2	4.9	7.9	81.0
17C) Rent Lost to Canadian Consumers (17A - 17B)	927.4	—	-1.6	-1.9	1129.9	1391.4	291.0	153.7	470.2	270.6	4630.1
17D) Rents Gained by Canadian Consumers	59.9	—	—	—	2022.2	1418.0	206.7	155.6	474.1	293.6	4630.1
17E) Net Redistribution (17D - 17C)	-867.5	—	1.6	1.9	892.3	26.6	-84.3	1.9	3.9	23.0	0
HIGH ESTIMATE											
17F) Rent Lost by Producers (10B)	973.0	—	14.8	59.4	1416.7	1774.0	326.8	178.1	420.4	474.1	5637.3
17G) Rent Lost on Exports	11.7	—	1.4	1.7	15.6	24.1	4.2	2.0	4.4	7.1	72.3
17H) Rent Lost to Canadian Consumers (17F - 17G)	961.3	—	13.4	57.7	1401.1	1749.9	322.6	176.1	416.0	467.0	5565.0
17I) Rents Gained by Canadian Consumers	64.5	—	15.5	67.4	2319.4	1774.0	237.8	177.8	419.4	489.2	5565.0
17J) Net Redistribution (17I - 17H)	-896.8	—	2.1	9.7	918.3	24.1	-84.8	1.7	3.4	22.2	0

Le 24 juin 1981 (ESTIMATIONS PRÉLIMINAIRES)

Tableau 2.4 (suite)

Estimations de l'importance et de la distribution provinciale des rentes des ressources naturelles, 1980

Source	T.-N.	L.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
MILLIONS DE DOLLARS											
13) Total des rentes possibles des ressources naturelles par habitant à la source											
13A) Minimum	1674.74	0.33	4.49	24.39	192.57	189.20	404.76	2437.62	10207.07	861.39	1237.38
13B) Maximum	1731.36	0.33	21.96	109.27	235.32	232.66	453.30	2707.31	12127.87	1025.28	1463.95
14) Indice des rentes par habitant (Canada = 100)											
14A) Minimum	135.4	..	.4	2.0	15.6	15.3	34.7	197.0	824.9	69.6	100.0
14B) Maximum	118.4	..	1.5	7.5	16.1	15.9	31.0	185.1	829.0	70.1	100.0
REDISTRIBUTION DES RENTES											
15) PÉTROLE											
ESTIMATION MINIMUM											
15A) Subvention relative aux produits du pétrole raffiné	355.4	79.4	742.9	712.6	3695.1	4336.1	440.2	515.3	1246.7	1351.8	13548.9
Financement de la subvention											
15B) Perte de rentes du pétrole (7D)	—	—	—	—	—	12.2	77.9	1411.0	10171.0	300.3	11991.4
15C) Taxe fédérale sur la consommation privée de carburant	8.0	1.8	16.7	16.0	116.8	174.2	18.9	19.2	51.1	54.0	477.9
15D) Excédent des fonds sur la subvention distribué aux provinces selon la contribution procentuelle aux recettes fédérales générales [(15B + 15C - 15A) pour le Canada]	-9.8	-2.5	-27.2	-18.5	-175.6	-464.3	-36.6	-37.9	-123.1	-123.2	-1079.6
15E) Redistribution nette du pétrole (15A - 15B - 15C + 15D)	337.6	75.1	699.0	678.1	3402.7	3685.4	306.8	-952.8	-9098.5	874.3	0
ESTIMATION MAXIMUM											
15F) Subvention relative aux produits du pétrole raffiné (même qu'en 15A)	355.4	79.4	742.9	712.6	3695.1	4336.1	440.2	515.3	1246.7	1351.8	13548.9
Financement de la subvention											
15G) Perte de rentes du pétrole (7H)	—	—	—	—	—	156.	96.8	1593.2	12677.6	372.3	14780.4
15H) Taxe fédérale sur la consommation privée de carburant (même qu'en 15C)	8.0	1.8	16.7	16.0	116.8	174.2	18.9	19.2	51.1	54.0	477.9
15I) Excédent des fonds sur la subvention distribué aux provinces selon la contribution procentuelle aux recettes fédérales générales [(15G + 15H - 15F) pour le Canada]	15.6	3.9	43.1	29.2	366.7	735.2	57.9	60.0	194.9	195.0	1709.4
15J) Redistribution nette des rentes du pétrole (15F - 15G - 15H + 15I)	363.0	81.5	769.3	725.8	3945.0	4881.5	382.4	-1036.9	-11287.1	1120.5	0
16) GAZ NATUREL											
ESTIMATION MINIMUM											
16A) Subvention de 85% du gaz naturel et du G.P.L. des usines de gaz	—	—	—	.3	292.2	2045.9	237.0	399.0	1567.5	505.6	5071.3
16B) Perte de rentes à 85% (8A)	—	—	—	.2	—	31.5	—	166.9	4365.0	475.4	5039.9
16C) Redistribution nette (16A - 16B)	—	—	—	.1	292.2	2014.4	237.0	232.1	-2797.5	30.2	31.4
ESTIMATION MAXIMUM											
16D) Subvention de 100%	—	—	—	.4	386.4	2705.0	313.3	527.6	2072.5	668.1	6704.9
16E) Perte de rentes à 100% (8B)	—	—	—	.3	—	41.5	—	220.6	5772.0	628.5	6664.3
16F) Redistribution nette (16D - 16E)	—	—	—	.1	386.4	2663.5	313.3	307.0	-3699.5	39.6	40.6
17) ÉLECTRICITÉ											
ESTIMATION MINIMUM											
17A) Perte de rentes par producteur (10A)	940.5	—	—	—	1147.4	1418.4	295.7	155.9	475.1	278.5	4711.0
17B) Perte de rentes sur les exportations	13.1	—	1.6	1.9	17.5	27.0	4.7	2.2	4.9	7.9	81.0
17C) Perte de rentes pour le consommateur canadien (17A - 17B)	927.4	—	-1.6	-1.9	1129.9	1391.4	291.0	153.7	470.2	270.6	4630.1
17D) Rentes gagnées par le consommateur canadien	59.9	—	—	—	2022.2	1418.0	206.7	155.6	474.1	293.6	4630.1
17E) Redistribution nette (17D - 17C)	-867.5	—	1.6	1.9	892.3	26.6	-84.3	1.9	3.9	23.0	0
ESTIMATION MAXIMUM											
17F) Perte de rentes par producteur (10B)	973.0	—	14.8	59.4	1416.7	1774.0	326.8	178.1	420.4	474.1	5637.3
17G) Perte de rentes sur les exportations	11.7	—	1.4	1.7	15.6	24.1	4.2	2.0	4.4	7.1	72.3
17H) Perte de rentes pour le consommateur canadien (17F - 17G)	961.3	—	13.4	57.7	1401.1	1749.9	322.6	176.1	416.0	467.0	5565.0
17I) Rentes gagnées par le consommateur canadien	64.5	—	15.5	67.4	2319.4	1774.0	237.8	177.8	419.4	489.2	5565.0

June 24, 1981 (PRELIMINARY)

Table 2.4 (continued)

Estimates of the Magnitude and Provincial Distribution of Natural Resource Rents, 1980

Source	Nfld	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta	B.C.	Canada
MILLIONS OF DOLLARS											
18) <i>REDISTRIBUTION THROUGH EQUALIZATION</i>											
18A) Payments Arising from Natural Resource Revenues	37.5	18.0	114.7	83.4	765.5	—	127.5	-71.8	—	—	1074.9
18B) Financing of Payments	9.8	2.5	27.1	18.4	230.6	462.3	36.4	37.7	122.5	122.6	1074.9
18C) Net Redistribution Through Equalization (18A - 18B)	27.7	15.5	87.6	65.0	534.9	-462.3	91.1	-109.5	-122.5	-122.6	0
<i>FIRST INCIDENCE OF RENTS</i>											
<i>LOW ESTIMATE</i>											
19) Total Potential Rents at Source (11A)	961.3	.04	3.8	17.14	1213.0	1608.2	416.9	2332.8	20506.0	2211.2	29290.0
20) Redistribution of Oil Rents (15E)	337.6	75.1	699.0	678.1	3402.7	3685.4	306.8	-952.8	-9098.5	874.3	0
21) Redistribution of Gas Rents (16C)	—	—	—	.1	292.2	2014.4	237.0	232.1	-2797.5	30.2	31.4
22) Redistribution of Hydro Rents (17E)	-867.5	—	1.6	1.9	892.3	26.6	-84.3	1.9	3.9	23.0	0
23) Redistribution Through Equalization (18C)	27.7	15.5	87.6	65.0	534.9	-462.3	91.1	-109.5	-122.5	-122.6	0
24) Subtotal: Sum of 20, 21, 22 and 23 (Net Redistribution)	-502.2	90.6	788.2	745.0	5122.1	5263.7	550.6	-828.3	-12014.6	804.9	31.4
25) Net Redistribution (24) Per Capita (\$)	-874.9	736.6	930.6	1062.8	813.2	619.3	534.6	-865.6	-5980.4	313.6	1.32
26) Total Distributed Rents (19 + 20 + 21 + 22 + 23)	459.1	90.6	792.0	762.2	6335.1	6871.9	967.5	1504.5	8491.4	3016.1	29321.4
27) Total Distributed Rents Per Capita	799.8	736.9	935.1	1087.3	1005.7	808.5	939.3	1572.1	4226.7	1175.0	1238.7
28) Index of Distribution of Total Distributed Rents (Canada = 100)	64.6	59.5	75.5	87.8	81.2	65.3	75.8	126.9	341.22	94.9	100
<i>HIGH ESTIMATE</i>											
29) Total Potential Rents at Source (11B)	993.8	. .	18.6	76.6	1482.3	1977.6	466.9	2590.9	24364.9	2631.9	34629.6
30) Redistribution of Oil Rents (15J)	363.0	81.5	769.3	725.8	3945.0	4881.5	382.4	-1036.9	-11287.1	1120.5	0
31) Redistribution of Gas Rents (16F)	—	—	—	.1	386.4	2663.5	313.3	307.0	-3699.5	39.6	40.6
32) Redistribution of Hydro Rents (17J)	-896.8	—	2.1	9.7	918.3	24.1	-84.8	1.7	3.4	22.2	0
33) Redistribution Through Equalization (18C)	27.7	15.5	87.6	65.0	534.9	-462.3	91.1	-109.5	-122.5	-122.6	0
34) Subtotal: Sum of 30, 31, 32 and 33 (Net Redistribution)	-506.1	97.0	859.0	800.6	5784.6	7106.8	702.0	-837.7	-15105.7	1059.7	40.6
35) Sum of 30, 31, 32 and 33 Per Capita	-881.7	788.6	1014.2	1142.1	918.33	836.09	681.55	-875.34	7519.01	412.82	1.71
36) Total Distributed Rents (29 + 30 + 31 + 32 + 33)	487.7	97.0	877.6	877.2	7266.9	9084.4	1168.9	1753.2	9259.2	3691.6	34670.2
37) Total Distributed Rents Per Capita	849.65	788.94	1036.13	1251.36	1153.66	1068.75	1134.85	1831.97	4608.86	1438.10	1464.67
38) Index of Total Distributed Rents Per Capita (Canada = 100)	58.0	53.9	70.7	85.4	78.8	73.0	77.5	125.1	314.7	98.2	100

Le 24 juin 1981 (ESTIMATIONS PRÉLIMINAIRES)

Tableau 2.4 (suite)

Estimations de l'importance et de la distribution provinciale des rentes des ressources naturelles, 1980

Source	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
MILLIONS DE DOLLARS											
17J) Redistribution nette (17I - 17H)	-896.8	—	2.1	9.7	918.3	24.1	-84.8	1.7	3.4	22.2	0
18) REDISTRIBUTION PAR LA PÉRÉQUATION											
18A) Paiements provenant des revenus des ressources naturelles	37.5	18.0	114.7	83.4	765.5	—	127.5	-71.8	—	—	1074.9
18B) Financement des paiements	9.8	2.5	27.1	18.4	230.6	462.3	36.4	37.7	122.5	122.6	1074.9
18C) Redistribution nette par la péréquation (18A - 18B)	27.7	15.5	87.6	65.0	534.9	-462.3	91.1	-109.5	-122.5	-122.6	0
PREMIER PAIEMENT DES RENTES ESTIMATION MINIMUM											
19) Potentiel global des rentes à la source (11A)	961.3	.04	3.8	17.14	1213.0	1608.2	416.9	2332.8	20506.0	2211.2	29290.0
20) Redistribution des rentes du pétrole (15E)	337.6	75.1	699.0	678.1	3402.7	3685.4	306.8	-952.8	-9098.5	874.3	0
21) Redistribution des rentes du gaz (16C)	—	—	—	.1	292.2	2014.4	237.0	232.1	-2797.5	30.2	31.4
22) Redistribution des rentes de l'énergie hydro-électrique (17E)	-867.5	—	1.6	1.9	892.3	26.6	-84.3	1.9	3.9	23.0	0
23) Redistribution par la péréquation (18C)	27.7	15.5	87.6	65.0	534.9	-462.3	91.1	-109.5	-122.5	-122.6	0
24) Total partiel: somme de 20, 21, 22 et 23 (Redistribution nette)	-502.2	90.6	788.2	745.0	5122.1	5263.7	550.6	-828.3	-12014.6	804.9	31.4
25) Redistribution nette (24) par habitant (\$)	-874.9	736.6	930.6	1062.8	813.2	619.3	534.6	-865.6	-5980.4	313.6	1.32
26) Total des rentes distribuées (19 + 20 + 21 + 22 + 23)	459.1	90.6	792.0	762.2	6335.1	6871.9	967.5	1504.5	8491.4	3016.1	29321.4
27) Total des rentes distribuées par habitant	799.8	736.9	935.1	1087.3	1005.7	808.5	939.3	1572.1	4226.7	1175.0	1238.7
28) Indice de distribution de l'ensemble des rentes distribuées (Canada = 100)	64.6	59.5	75.5	87.8	81.2	65.3	75.8	126.9	341.22	94.9	100
ESTIMATION MAXIMUM											
29) Potentiel global des rentes à la source (11B)	993.8	. .	18.6	76.6	1482.3	1977.6	466.9	2590.9	24364.9	2631.9	34629.6
30) Redistribution des rentes du pétrole (15J)	363.0	81.5	769.3	725.8	3945.0	4881.5	382.4	-1036.9	-11287.1	1120.5	0
31) Redistribution des rentes du gaz (16F)	—	—	—	.1	386.4	2663.5	313.3	307.0	-3699.5	39.6	40.6
32) Redistribution des rentes de l'énergie hydro-électrique (17J)	-896.8	—	2.1	9.7	918.3	24.1	-84.8	1.7	3.4	22.2	0
33) Redistribution par la péréquation (18C)	27.7	15.5	87.6	65.0	534.9	-462.3	91.1	-109.5	-122.5	-122.6	0
34) Total partiel: Somme de 30, 31, 32 et 33 (Redistribution nette)	-506.1	97.0	859.0	800.6	5784.6	7106.8	702.0	-837.7	-15105.7	1059.7	40.6
35) Somme de 30, 31, 32 et 33 par habitant	-881.7	788.6	1014.2	1142.1	918.33	836.09	681.55	-875.34	7519.01	412.82	1.71
36) Total des rentes distribuées (29 + 30 + 31 + 32 + 33)	487.7	97.0	877.6	877.2	7266.9	9084.4	1168.9	1753.2	9259.2	3691.6	34670.2
37) Total des rentes distribuées par habitant	849.65	788.94	1036.13	1251.36	1153.66	1068.75	1134.85	1831.97	4608.86	1438.10	1464.67
38) Indice des rentes distribuées au total par habitant (Canada = 100)	58.0	53.9	70.7	85.4	78.8	73.0	77.5	125.1	314.7	98.2	100

Table 2.5
Summary of Experiments (1980)
Index of Distributed Rents Per Capita (Canada = 100)

	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	Canada
DOLLARS PER CAPITA: INDEX (CANADA = 100)											
1) Rents at Source (average of high and low)	126.91	.025	.93	4.73	15.82	15.60	32.86	191.03	826.95	69.85	100
2) Distributed Rents (average of high and low)	61.30	56.70	73.10	86.60	80.00	69.15	76.65	126.00	327.96	96.55	100
3) Experiment 1: Hydro Rents in Equalization	131.90	75.20	89.82	102.48	73.10	71.88	79.84	129.85	302.86	94.04	100
4) Experiment 2: Oil, Gas and Hydro Rents in Equalization	76.13	72.19	56.21	64.21	50.09	20.09	53.50	128.59	744.40	26.04	100
5) Experiment 3: Contribution = 25%	119.55	25.04	25.75	28.70	36.88	36.72	48.82	167.88	645.35	77.39	100
6) Experiment 3: Contribution = 50%	113.07	50.05	50.49	52.47	57.92	57.81	65.88	145.27	463.56	84.93	100
7) Experiment 4: Ratio = 3	89.76	83.99	83.99	84.19	89.45	90.46	86.49	98.14	201.79	96.31	100
8) Experiment 4: Ratio = 5	84.30	73.12	73.19	73.59	81.27	82.29	77.81	99.52	279.44	94.11	100
9) Experiment 5: 75% World Price of Oil	55.2	50.7	50.2	62.0	64.4	39.3	59.0	136.4	594.20	54.3	100

Tableau 2.5
Résumé des expériences (1980)
Indice des rentes distribuées par habitant (Canada = 100)

	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
DOLLARS PER CAPITA: INDEX (CANADA = 100)											
1) Rentes à la source (moyenne des maximums et minimums)	126.91	.025	.93	4.73	15.82	15.60	32.86	191.03	826.95	69.85	100
2) Rentes distribuées (moyenne des maximums et minimums)	61.30	56.70	73.10	86.60	80.00	69.15	76.65	126.00	327.96	96.55	100
3) Expérience 1: Rentes de l'électricité/péréquation	131.90	75.20	89.82	102.48	73.10	71.88	79.84	129.85	302.86	94.04	100
4) Expérience 2: Rentes du pétrole, du gaz et de l'électricité/péréquation	76.13	72.19	56.21	64.21	50.09	20.09	53.50	128.59	744.40	26.04	100
5) Expérience 3: Contribution de 25%	119.55	25.04	25.75	28.70	36.88	36.72	48.82	167.88	645.35	77.39	100
6) Expérience 3: Contribution de 50%	113.07	50.05	50.49	52.47	57.92	57.81	65.88	145.27	463.56	84.93	100
7) Expérience 4: Coefficient = 3	89.76	83.99	83.99	84.19	89.45	90.46	86.49	98.14	201.79	96.31	100
8) Expérience 4: Coefficient = 5	84.30	73.12	73.19	73.59	81.27	82.29	77.81	99.52	279.44	94.11	100
9) Expérience 5: 75% du prix mondial du pétrole	55.2	50.7	50.2	62.0	64.4	39.3	59.0	136.4	594.20	54.3	100

June 24, 1981 (PRELIMINARY)

Table 2.6
Experiment 1: Equalization of Hydro Rents (1980)

	Nfld	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta	B.C.	Canada
MILLIONS OF DOLLARS											
1) Current Total Equalization Entitlements (2nd estimate)	380.9	88.55	452.64	395.33	1641.0	286.6	328.33	49.38	-3005.98	-616.8	—
2) Current Total Equalization Payments	380.9	88.55	452.64	395.33	1641.0	—	328.33	49.38	—	—	3336.17
3) Entitlements on Water Power Rentals	-10.2	.35	2.1	1.14	-6.85	12.6	-2.8	2.1	5.53	-3.97	—
4) Total Entitlement Without Water Power Rentals (1-3)	391.1	88.20	450.54	394.19	1647.85	274.0	331.13	47.28	-3011.51	-612.83	—
5) Total Payments Without Water Power Rentals	391.1	88.20	450.54	394.19	1647.85	—	331.13	47.28	—	—	3350.28
6) Rents from Hydro (Low Estimate)	940.5	—	—	—	1147.4	1418.0	295.7	155.9	475.1	278.5	4711.1
7) Rents from Hydro (High Estimate)	973.0	—	14.8	59.4	1416.7	1774.0	326.8	178.1	420.4	474.1	5637.3
8) Average Rent from Hydro	956.7	—	7.4	29.7	1282.0	1596.0	311.25	167.0	447.75	376.3	5174.2
9) Population (millions)	.574	.123	.847	.701	6.299	8.500	1.030	.957	2.009	2.567	23.671
10) Average Rent Per Capita	1666.72	—	8.74	42.37	203.52	187.76	302.18	174.50	222.87	146.59	218.59
11) Difference from Canadian Average	1448.13	-218.59	-209.85	-176.22	-15.07	-30.83	83.59	-44.09	4.28	-72.00	—
12) Entitlements on Hydro Rents = (Difference*Population)	-831.23	26.89	177.74	123.53	94.93	262.06	-86.10	42.19	-8.60	184.83	—
13) Entitlements Without Water Power Rental and with Hydro Rents (4+7)	-440.13	115.09	628.28	517.72	1742.78	536.06	245.03	89.47	-3020.11	-428.00	—
14) Payments Without Water Power Rental and with Hydro Rents	—	115.09	628.28	517.72	1742.78	—	245.03	89.47	—	—	3148.51
15) Net Change in Equalization Payments (14-2)	-380.9	26.54	175.64	122.39	101.78	—	-83.30	40.09	—	—	2.24
16) Financing of (15)	.02	.005	.056	.04	.48	.96	.076	.078	.26	.26	2.24
17) Net Change in Redistribution (15-16)	-380.7	26.54	175.59	122.35	101.30	-.96	-83.40	40.01	-.26	-.26	—
18) Average Net Distributed Rents (Average of lines 26 and 36)	473.4	93.84	834.8	819.7	6801.0	7978.15	1068.2	1629.3	8875.3	3353.8	31995.8
19) Average Loss of Rents on Exports ((17B + 17G)/2)	12.4	—	1.5	1.8	16.5	25.5	4.45	2.1	4.65	7.5	76.65
20) Average Gain (+), Loss (-), on Inter-provincial Redistribution of Hydro Rents ((17E + 17J)/2)	-882.15	—	18.5	5.8	905.3	25.35	-84.55	1.8	3.65	22.6	—
21) Change in Redistribution of Equalization Payments (17)	-380.7	26.54	175.59	122.35	101.30	-.96	-83.40	40.01	-.26	-.26	—
22) Final Distribution of Rents (18 + 19 - 20 + 21)	988.76	120.81	993.39	938.05	6013.50	7977.34	1073.82	1669.81	8876.04	3338.44	32072.45
23) Final Distribution of Rents Per Capita (\$)	1722.58	982.19	1172.83	1338.16	954.68	938.51	1042.55	1744.84	4418.14	1300.52	1354.93
24) Index of Final Distribution of Rents Per Capita (Canada = 100)	135.5	72.5	86.6	98.8	70.5	69.3	76.9	128.8	326.1	96.0	100

Le 24 juin 1981 (ESTIMATIONS PRÉLIMINAIRES)

Tableau 2.6
Expérience 1: Péréquation des rentes d'électricité (1980)

	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
MILLIONS DE DOLLARS											
1) Total actuel des droits à la péréquation (2 ^e estimation)	380.9	88.55	452.64	395.33	1641.0	286.6	328.33	49.38	-3005.98	-616.8	—
2) Total actuel des paiements de péréquation	380.9	88.55	452.64	395.33	1641.0	—	328.33	49.38	—	—	3336.17
3) Droits relatifs à la location d'énergie hydro-électrique	-10.2	.35	2.1	1.14	-6.85	12.6	-2.8	2.1	5.53	-3.97	—
4) Droit global sans la location d'énergie hydro-électrique (1-3)	391.1	88.20	450.54	394.19	1647.85	274.0	331.13	47.28	-3011.51	-612.83	—
5) Total des paiements sans location d'énergie hydro-électrique	391.1	88.20	450.54	394.19	1647.85	—	331.13	47.28	—	—	3350.28
6) Rentes de l'électricité (estimation minimale)	940.5	—	—	—	1147.4	1418.0	295.7	155.9	475.1	278.5	4711.1
7) Rentes de l'électricité (estimation maximale)	973.0	—	14.8	59.4	1416.7	1774.0	326.8	178.1	420.4	474.1	5637.3
8) Rente moyenne d'électricité	956.7	—	7.4	29.7	1282.0	1596.0	311.25	167.0	447.75	376.3	5174.2
9) Population (million(s) d'habitants)	.574	.123	.847	.701	6.299	8.500	1.030	.957	2.009	2.567	23.671
10) Rente moyenne par habitant	1666.72	—	8.74	42.37	203.52	187.76	302.18	174.50	222.87	146.59	218.59
11) Écart par rapport à la moyenne canadienne	1448.13	-218.59	-209.85	-176.22	-15.07	-30.83	83.59	-44.09	4.28	-72.00	—
12) Droits aux rentes d'électricité = (Différence de population)	-831.23	26.89	177.74	123.53	94.93	262.06	-86.10	42.19	-8.60	184.83	—
13) Droits sans la location d'énergie hydro-électrique et avec les rentes de l'électricité (4+7)	-440.13	115.09	628.28	517.72	1742.78	536.06	245.03	89.47	-3020.11	-428.00	—
14) Paiements sans la location d'énergie hydro-électrique et avec les rentes de l'électricité	—	115.09	628.28	517.72	1742.78	—	245.03	89.47	—	—	3148.51
15) Changement net des paiements de péréquation (14-2)	-380.9	26.54	175.64	122.39	101.78	—	-83.30	40.09	—	—	2.24
16) Financement de (15)	.02	.005	.056	.04	.48	.96	.076	.078	.26	.26	2.24
17) Changement net de la redistribution (15-16)	-380.7	26.54	175.59	122.35	101.30	-.96	-83.40	40.01	-.26	-.26	—
18) Moyenne des rentes nettes distribuées (moyenne des lignes 26 et 36)	473.4	93.84	834.8	819.7	6801.0	7978.15	1068.2	1629.3	8875.3	3353.8	31995.8
19) Moyenne des pertes de rentes sur les exportations ((17B + 17G)/2)	12.4	—	1.5	1.8	16.5	25.5	4.45	2.1	4.65	7.5	76.65
20) Moyenne des gains (+), pertes (-), sur la redistribution interprovinciale des rentes de l'électricité ((17E + 17J)/2)	-882.15	—	18.5	5.8	905.3	25.35	-84.55	1.8	3.65	22.6	—
21) Changement dans la redistribution des paiements de péréquation (17)	-380.7	26.54	175.59	122.35	101.30	-.96	-83.40	40.01	-.26	-.26	—
22) Distribution finale des rentes (18 + 19 - 20 + 21)	988.76	120.81	993.39	938.05	6013.50	7977.34	1073.82	1669.81	8876.04	3338.44	32072.45
23) Distribution finale des rentes par habitant (\$)	1722.58	982.19	1172.83	1338.16	954.68	938.51	1042.55	1744.84	4418.14	1300.52	1354.93
24) Indice de la distribution finale des rentes par habitant (Canada = 100)	135.5	72.5	86.6	98.8	70.5	69.3	76.9	128.8	326.1	96.0	100

June 24, 1981 (PRELIMINARY)

Table 2.7
Experiment 2: Equalization of Oil, Gas and Hydro Rents (1980)

	Nfld	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta	B.C.	Canada
MILLIONS OF DOLLARS											
1) Current Total Equalization Entitlements (2nd estimate)	380.9	88.55	452.64	395.33	1641.0	286.6	328.33	49.38	-3005.98	-616.8	—
2) Current Total Equalization Payments	380.9	88.55	452.64	395.33	1641.0	—	328.33	49.38	—	—	3335.17
3) Entitlements on Oil and Gas Revenues and Water Power Rentals	56.0	14.57	99.43	81.8	712.97	986.64	109.58	-66.28	-2060.72	65.99	—
4) Total Entitlement Without Oil and Gas Revenues and Water Power Rentals (1-3)	324.9	73.98	353.21	313.53	928.03	-700.04	218.75	115.66	-945.26	-682.79	—
5) Total Payments Without Water Power Rentals	324.9	73.98	353.21	313.53	928.03	—	218.75	115.66	—	—	2328.06
6) Rents from Oil, Gas and Hydro (Low Estimate)	940.5	.04	—	.24	1147.48	1463.20	389.4	2110.1	20488.7	1793.8	28353.0
7) Rents from Oil, Gas and Hydro (High Estimate)	973.0	.04	14.8	59.71	1416.78	1832.60	439.4	2368.2	24347.6	2214.5	33692.6
8) Average Rent from Oil, Gas and Hydro	956.7	.04	7.4	29.85	1282.63	1647.90	414.4	2239.15	22418.15	2004.15	31022.80
9) Population (millions)	.574	.123	.847	.701	6.299	8.500	1.030	.957	2.009	2.567	23.671
10) Average Rent Per Capita (8-9) (\$)	1666.72	.32	8.74	42.58	203.62	193.87	402.33	2339.76	11158.86	780.74	1310.58
11) Difference from Canadian Average (\$)	356.14	-1310.26	-1301.84	-1268.00	-1106.96	-1116.71	-908.25	1029.18	9848.28	-529.84	—
12) Entitlements on Oil, Gas and Hydro Rents = (Difference* Population)	-204.42	161.16	1102.66	888.87	6972.74	9492.04	935.50	-984.93	-19785.19	1360.10	—
13) Entitlements Without Oil and Gas Revenues and Water Power Rental and with Oil, Gas and Hydro Rents (4 + 12)	120.48	235.14	1455.87	1202.40	7920.77	8792.00	1154.25	-869.27	-20730.45	677.31	—
14) Payments Without Oil and Gas Revenues and Water Power Rental and with Oil, Gas and Hydro Rents	120.48	235.14	1455.87	1202.40	7920.77	8792.00	1154.25	—	—	677.31	21558.05
15) Net Change in Equalization Payments (14-2)	-260.42	146.59	1003.23	807.07	6279.77	8792.00	825.92	-49.38	—	677.31	18221.88
16) Financing of (15)	165.82	41.91	459.19	311.59	3908.59	7837.21	617.72	639.58	2077.29	2079.12	18221.88
17) Net Change in Redistribution (15-16)	-426.24	104.68	544.04	495.48	2371.18	954.79	208.20	-688.96	-2077.29	-1401.81	—
18) Average Net Distributed Rents (Average of Lines 26 and 36)	473.4	93.8	834.8	819.7	6801.0	7978.15	1068.20	1628.86	8875.30	3353.8	31995.8
19) Average Loss of Rents of Exports of Hydro ((17B + 17G)/2)	12.4	—	1.5	1.8	16.5	25.5	4.45	2.1	4.65	7.5	76.65
20) Gain (+), Loss (-), on Inter-provincial Redistribution of Oil, Gas and Hydro Rents	-531.85	78.3	736.0	707.8	4918.47	6647.75	535.05	-723.5	-13437.65	1054.9	36.0
21) Change in Redistribution of Equalization Payments (17)	-426.24	104.68	544.04	495.48	2371.18	954.79	208.20	-688.96	-2077.29	-1401.81	—
22) Final Distribution of Rents (18 + 19 - 20 + 21)	591.41	120.18	644.34	609.18	4270.21	2310.69	745.80	1665.49	20240.31	904.59	32036.45
23) Final Distribution of Rents Per Capita (\$)	1030.33	977.07	760.73	869.02	677.92	271.85	724.08	1740.32	10074.82	352.39	1353.41
24) Index of Final Distribution of Rents Per Capita (Canada = 100)	76.13	72.19	56.21	64.21	50.09	20.09	53.50	128.59	744.40	26.04	100.00

le 24 juin 1981 (ESTIMATIONS PRÉLIMINAIRES)

Tableau 2.7

Expérience 2: Péréquation des rentes du pétrole, du gaz et de l'électricité (1980)

	T.-N.	I.P.É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
MILLIONS DE DOLLARS											
1) Total actuel des droits à la péréquation (2 ^e estimation)	380.9	88.55	452.64	395.33	1641.0	286.6	328.33	49.38	-3005.98	-616.8	—
2) Total actuel des paiements de péréquation	380.9	88.55	452.64	395.33	1641.0	—	328.33	49.38	—	—	3336.17
3) Droits sur les revenus du pétrole et du gaz sur la location d'énergie hydro-électrique	56.0	14.57	99.43	81.8	712.97	986.64	109.58	-66.28	-2060.72	65.99	—
4) Droit global sans les revenus du pétrole et du gaz et la location d'énergie hydro-électrique (1-3)	324.9	73.98	353.21	313.53	928.03	-700.04	218.75	115.66	-945.26	-682.79	—
5) Total des paiements sans la location d'énergie hydro-électrique	324.9	73.98	353.21	313.53	928.03	—	218.75	115.66	—	—	2328.06
6) Rentes du pétrole, du gaz et de l'électricité (estimation minimale)	940.5	.04	—	.24	1147.48	1463.20	389.4	2110.1	20488.7	1793.8	28353.0
7) Rentes du pétrole, du gaz et de l'électricité (estimation maximale)	973.0	.04	14.8	59.71	1416.78	1832.60	439.4	2368.2	24347.6	2214.5	33692.6
8) Rente moyenne du pétrole, du gaz et de l'électricité	956.7	.04	7.4	29.85	1282.63	1647.90	414.4	2239.15	22418.15	2004.15	31022.80
9) Population (millions d'habitants)	.574	.123	.847	.701	6.299	8.500	1.030	.957	2.009	2.567	23.671
10) Rente moyenne par habitant (8-9) (\$)	1666.72	.32	8.74	42.58	203.62	193.87	402.33	2339.76	11158.86	780.74	1310.58
11) Écart par rapport à la moyenne canadienne (\$)	356.14	-1310.26	-1301.84	-1268.00	-1106.96	-1116.71	-908.25	1029.18	9848.28	-529.84	—
12) Droits sur les rentes du pétrole, du gaz et de l'énergie hydro-électrique = (Différence* de population)	-204.42	161.16	1102.66	888.87	6972.74	9492.04	935.50	-984.93	-19785.19	1360.10	—
13) Droits sans les revenus du pétrole et du gaz et la location d'énergie hydro-électrique et avec les rentes du pétrole du gaz et de l'électricité (4 + 12)	120.48	235.14	1455.87	1202.40	7920.77	8792.00	1154.25	-869.27	-20730.45	677.31	—
14) Paiements sans les revenus du pétrole et du gaz et la location d'énergie hydro-électrique et avec les rentes du pétrole, du gaz et de l'électricité	120.48	235.14	1455.87	1202.40	7920.77	8792.00	1154.25	—	—	677.31	21558.05
15) Changement net des paiements de péréquation (14-2)	-260.42	146.59	1003.23	807.07	6279.77	8792.00	825.92	-49.38	—	677.31	18221.88
16) Financement de (15)	165.82	41.91	459.19	311.59	3908.59	7837.21	617.72	639.58	2077.29	2079.12	18221.88
17) Changement net de la redistribution (15-16)	-426.24	104.68	544.04	495.48	2371.18	954.79	208.20	-688.96	-2077.29	-1401.81	—
18) Moyenne des rentes nettes distribuées (moyenne des lignes 26 et 36)	473.4	93.8	834.8	819.7	6801.0	7978.15	1068.20	1628.86	8875.30	3353.8	31995.8
19) Moyenne des pertes de rentes sur les exportations d'énergie hydro-électrique ((17B + 17G)/2)	12.4	—	1.5	1.8	16.5	25.5	4.45	2.1	4.65	7.5	76.65
20) Gain (+), perte (-) sur la redistribution interprovinciale des rentes du pétrole, du gaz et de l'électricité	-531.85	78.3	736.0	707.8	4918.47	6647.75	535.05	-723.5	-13437.65	1054.9	36.0
21) Changement de la redistribution des paiements de péréquation (17)	-426.24	104.68	544.04	495.48	2371.18	954.79	208.20	-688.96	-2077.29	-1401.81	—
22) Distribution finale des rentes (18 + 19 - 20 + 21)	591.41	120.18	644.34	609.18	4270.21	2310.69	745.80	1665.49	20240.31	904.59	32036.45
23) Distribution finale des rentes par habitant (\$)	1030.33	977.07	760.73	869.02	677.92	271.85	724.08	1740.32	10074.82	352.39	1353.41
24) Indice de la distribution finale des rentes par habitant (Canada = 100)	76.13	72.19	56.21	64.21	50.09	20.09	53.50	128.59	744.40	26.04	100.00

June 24, 1981 (PRELIMINARY)

Table 2.8
Experiment 3: Scott-Helliwell Rent Sharing Formula

	Nfld	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta	B.C.	Canada
MILLIONS OF DOLLARS											
<i>A 25% Contribution Rate</i>											
1) Average Rents at Source ((11A + 11B)/2)	977.55	.04	11.2	46.87	1347.65	1792.9	441.9	2461.85	22435.45	2421.55	31959.80
2) Contribution to Pool (25% of 1)	244.38	.01	2.8	11.72	336.91	448.23	110.48	615.46	5608.86	605.39	7989.95
3) Receipts from Pool ((2) Canada* Population Proportion)	193.36	41.55	286.04	236.50	2126.13	2869.19	347.56	322.79	678.35	866.11	7989.95
4) Net Redistribution (1 - 2 + 3)	926.53	41.58	294.44	271.65	3136.87	4213.86	678.98	2169.18	17504.94	2682.27	31959.8
5) Net Distribution Per Capita (dollars)	1614.16	338.05	347.63	387.52	497.99	495.75	659.20	2266.65	8713.26	1044.90	1350.17
6) Index of Net Distribution Per Capita (Canada = 100)	119.55	25.04	25.75	28.70	36.88	36.72	48.82	167.88	645.35	77.39	100
<i>B 50% Contribution Rate</i>											
1) Average Rents at Source	977.55	.04	11.2	46.87	1347.65	1792.9	441.9	2461.85	22435.45	2421.55	31959.80
2) Contribution to Pool (50% of 1)	488.77	.02	5.60	23.44	673.83	896.45	220.95	1230.92	11217.72	1210.78	15979.90
3) Receipts from Pool	387.51	83.10	571.76	473.16	4252.41	5738.22	695.28	646.07	1356.21	1732.86	15979.90
4) Net Distribution (1 - 2 + 3)	876.29	83.12	577.36	496.59	4926.23	6634.67	916.23	1877.00	12573.94	2943.63	31959.80
5) Net Distribution Per Capita (dollars)	1526.64	675.77	681.65	708.40	782.07	780.55	889.54	1961.34	6258.81	1146.72	1350.17
6) Index of Net Distribution Per Capita (Canada = 100)	113.07	50.05	50.49	52.47	57.92	57.81	65.88	145.27	463.56	84.93	100

24 juin 1981 (ESTIMATIONS PRÉLIMINAIRES)

Tableau 2.8
Expérience 3: Formule Scott-Helliwell de répartition des rentes

	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
(EN MILLIONS DE DOLLARS)											
<i>A Taux de contribution de 25%</i>											
1) Moyenne des rentes à la source ((11A + 11B)/2)	977.55	.04	11.2	46.87	1347.65	1792.9	441.9	2461.85	22435.45	2421.55	31959.80
2) Contribution au fonds commun (25% de 1)	244.38	.01	2.8	11.72	336.91	448.23	110.48	615.46	5608.86	605.39	7989.95
3) Recettes tirées du fonds commun ((2) Proportion de la population du Canada*)	193.36	41.55	286.04	236.50	2126.13	2869.19	347.56	322.79	678.35	866.11	7989.95
4) Redistribution nette (1 - 2 + 3)	926.53	41.58	294.44	271.65	3136.87	4213.86	678.98	2169.18	17504.94	2682.27	31959.8
5) Distribution nette par habitant (en dollars)	1614.16	338.05	347.63	387.52	497.99	495.75	659.20	2266.65	8713.26	1044.90	1350.17
6) Indice de la distribution nette par habitant (Canada = 100)	119.55	25.04	25.75	28.70	36.88	36.72	48.82	167.88	645.35	77.39	100
<i>B Taux de contribution de 50%</i>											
1) Moyenne des rentes à la source ((11A - 11B)/2)	977.55	.04	11.2	46.87	1347.65	1792.9	441.9	2461.85	22435.45	2421.55	31959.80
2) Contribution au fonds commun (50% de 1)	488.77	.02	5.60	23.44	673.83	896.45	220.95	1230.92	11217.72	1210.78	15979.90
3) Recettes tirées du fonds commun ((2) Proportion de la population du Canada*)	387.51	83.10	571.76	473.16	4252.41	5738.22	695.28	646.07	1356.21	1732.86	15979.90
4) Redistribution (1 - 2 + 3)	876.29	83.12	577.36	496.59	4926.23	6634.67	916.23	1877.00	12573.94	2943.63	31959.80
5) Distribution nette par habitant (en dollars)	1526.64	675.77	681.65	708.40	782.07	780.55	889.54	1961.34	6258.81	1146.72	1350.17
6) Indice de la distribution nette par habitant (Canada = 100)	113.07	50.05	50.49	52.47	57.92	57.81	65.88	145.27	463.56	84.93	100

June 24, 1981 (PRELIMINARY)

Table 2.9
Experiment 4: Zuker Rent Sharing Formula

	Nfld	P.E.I.	N.S.	N.B.	Atlan- tic	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta	B.C.	NWT and Yukon	Canada
MILLIONS OF DOLLARS													
<i>A Ratio = 3</i>													
1) Average Rents at Source ((11A + 11B)/2)	977.55	.04	11.2	46.87	1035.65	1347.65	1792.90	441.9	2461.85	22435.85	2421.55	N.A.	31959.80
2) Contribution to Pool*	932.39	.039	10.45	44.25	987.13	877.86	1042.75	406.15	2278.20	19238.40	1992.21	N.A.	26822.70
3) Receipts from Pool ((2)Canada*Population Proportion)	650.45	139.48	959.72	794.22	2639.35	7137.79	9631.76	1167.06	1084.44	2276.44	2908.65	N.A.	26822.70
4) Net Redistribution (1 - 2 + 3)	695.61	139.48	960.47	796.84	2687.87	7607.58	10381.91	1202.81	1268.09	5473.49	3337.99	N.A.	31959.80
5) Net Distribution Per Capita (dollars)	1211.86	1133.98	1133.97	1136.72	1197.27	1207.74	1221.40	1167.78	1325.07	2724.48	1300.35	N.A.	1350.17
6) Index of Net Distribution Per Capita (Canada = 100)	89.76	83.99	83.99	84.19	88.68	89.45	90.46	86.49	98.14	201.79	96.31	N.A.	100.00
*7) Contribution Rate	.9538	.9897	.9331	.9441		.6514	.5816	.9191	.9254	.8575	.8227		
<i>B Ratio = 5</i>													
1) Average Rents at Source (11A + 11B)	977.55	.04	11.2	46.87	1035.65	1347.65	1792.90	441.9	2461.85	22435.45	2421.55	N.A.	31959.80
2) Contribution to Pool**	890.55	.039	9.80	41.91	942.30	650.91	735.27	375.75	2120.15	16837.81	1692.42	N.A.	23354.61
3) Receipts from Pool ((2)Canada*Population Proportion)	566.35	121.44	835.63	691.53	2214.95	6214.90	8386.41	1015.93	944.22	1982.11	2532.57	N.A.	23354.61
4) Net Distribution (1 - 2 + 3)	653.35	121.44	837.03	696.49	2308.30	6911.64	9444.04	1082.08	1285.92	7579.75	3261.70	N.A.	31959.80
5) Net Distribution Per Capita (dollars)	1138.24	987.32	988.23	993.57	1028.20	1097.26	1111.06	1050.56	1343.70	3772.90	1270.63	N.A.	1350.17
6) Index of Net Distribution Per Capita (Canada = 100)	84.30	73.12	73.19	73.59	76.15	81.27	82.29	77.81	99.52	279.44	94.11	N.A.	100.00
**7) Contribution Rate	.9110	.9796	.8747	.8941		.4830	.4101	.8503	.8612	.7505	.6989		

le 24 juin 1981 (ESTIMATIONS PRÉLIMINAIRES)

Tableau 2.9
Expérience 4: Formule Zuker de répartition des rentes

	T.-N.	L.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Atlan- tique	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	T.N.-O et Yukon	Canada
MILLIONS DE DOLLARS													
A Taux = 3													
1) Moyenne des rentes à la source ((11A + 11B)/2)	977.55	.04	11.2	46.87	1035.65	1347.65	1792.90	441.9	2461.85	22435.85	2421.55	N.A.	31959.80
2) Contribution au fonds commun*	932.39	.039	10.45	44.25	987.13	877.86	1042.75	406.15	2278.20	19238.40	1992.21	N.A.	26822.70
3) Recettes tirées du fonds commun ((2) Proportion de la population du Canada*)	650.45	139.48	959.72	794.22	2639.35	7137.79	9631.76	1167.06	1084.44	2276.44	2908.65	N.A.	26822.70
4) Redistribution nette (1 - 2 + 3)	695.61	139.48	960.47	796.84	2687.87	7607.58	10381.91	1202.81	1268.09	5473.49	3337.99	N.A.	31959.80
5) Distribution nette par habitant (dollars)	1211.86	1133.98	1133.97	1136.72	1197.27	1207.74	1221.40	1167.78	1325.07	2724.48	1300.35	N.A.	1350.17
6) Indice de la distribution nette par habitant (Canada = 100)	89.76	83.99	83.99	84.19	88.68	89.45	90.46	86.49	98.14	201.79	96.31	N.A.	100.00
*7) Taux de contribution	.9538	.9897	.9331	.9441		.6514	.5816	.9191	.9254	.8575	.8227		
B Taux = 5													
1) Moyenne des rentes à la source (11A + 11B)	977.55	.04	11.2	46.87	1035.65	1347.65	1792.90	441.9	2461.85	22435.45	2421.55	N.A.	31959.80
2) Contribution au fonds commun**	890.55	.039	9.80	41.91	942.30	650.91	735.27	375.75	2120.15	16837.81	1692.42	N.A.	23354.61
3) Recettes tirées du fonds commun ((2) Proportion de la population du Canada*)	566.35	121.44	835.63	691.53	2214.95	6214.90	8386.41	1015.93	944.22	1982.11	2532.57	N.A.	23354.61
4) Redistribution nette (1 - 2 + 3)	653.35	121.44	837.03	696.49	2308.30	6911.64	9444.04	1082.08	1285.92	7579.75	3261.70	N.A.	31959.80
5) Distribution nette par habitant (dollars)	1138.24	987.32	988.23	993.57	1028.20	1097.26	1111.06	1050.56	1343.70	3772.90	1270.63	N.A.	1350.17
6) Indice de la distribution nette par habitant (Canada = 100)	84.30	73.12	73.19	73.59	76.15	81.27	82.29	77.81	99.52	279.44	94.11	N.A.	100.00
**7) Taux de contribution	.9110	.9796	.8747	.8941		.4830	.4101	.8503	.8612	.7505	.6989		

June 24, 1981 (PRELIMINARY)

Table 2.10
The Magnitude and Distribution of Natural Resource Rents
1980: pre-NEP
75% of World Price of Oil
Natural Gas at 85% of the Equivalent Price of Oil
(\$ millions)

	Nfld	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta	B.C.	Canada
MILLIONS OF DOLLARS											
1) Current natural resource revenues (excl. water rentals)	20.8	0.04	3.8	16.9	65.6	146.5	43.3	598.8	5494.9	1157.0	7547.6
2) Additional revenues on oil (average of high and low)	—	—	—	—	—	8.1	50.7	882.8	6782.0	195.1	7931.2
3) Additional revenues on domestic Sales of Gas and LPG	—	—	—	0.1	—	17.1	—	90.8	2371.9	258.3	2738.8
4) Hydro rents by service (average of high and low)	956.7	—	7.4	29.7	1282.0	1596.0	311.3	167.0	447.8	376.3	5174.2
5) Rent lost on oil by source (average of high and low)	—	—	—	—	—	5.8	36.7	619.3	4642.3	141.2	5454.36
6) Rents lost on gas and LPG	—	—	—	0.1	—	14.4	—	76.1	1993.1	217.1	2301.3
7) Natural resource rents at source (1 - 6)	977.5	0.04	11.2	46.8	1347.6	1787.9	442.0	2434.8	21732.0	2345.0	31147.5
8) Net redistribution of lost oil rents (average of high and low)	149.3	33.3	310.7	299.8	1517.1	1681.9	135.9	-409.3	-4142.3	401.6	0
9) Net redistribution of lost rents on gas and LPG	—	—	—	.02	134.4	915.6	107.0	98.0	-1302.6	10.3	-27.0
10) Hydro rents lost on exports (average of high and low)	-12.4	—	-1.5	-1.8	-16.6	-25.6	-4.5	-2.1	-4.7	-7.5	-76.7
11) Net redistribution of hydro rents	-882.2	—	1.9	5.8	905.3	25.4	-84.6	1.8	3.7	22.6	0
12) Distributed rents (7 + 8 + 9 + 10 + 11)	232.2	33.3	322.3	350.6	3887.8	4385.2	595.8	2123.2	16286.1	2772.0	31043.8
13) Equalization of 70% of natural resource revenues											
13a) Entitlement on forestry revenues	1.07	1.46	8.61	-1.04	26.47	62.80	9.24	7.45	18.45	-134.61	135.53
13b) Entitlement on water power rentals	-7.13	0.25	1.47	0.80	-4.80	8.82	-1.96	1.46	3.87	-2.78	16.67
13c) Entitlement on mineral revenues	-28.06	1.96	4.22	4.36	20.60	16.66	6.60	-22.60	23.58	-23.12	77.98
14) 70% of oil and gas revenues (average of high and low)	—	0.03	—	0.09	0.06	18.69	46.55	944.91	10241.91	835.13	12096.53
14a) Average of (14) per capita (\$)	—	0.24	—	0.13	0.01	2.20	45.19	987.37	5098.01	325.33	511.03
14b) Diff from Canadian per capita average	511.03	510.79	511.03	510.90	511.02	508.83	465.84	-476.34	-4586.98	185.70	0.0
14c) Entitlements on oil and gas revenues (14b X population)	293.33	62.83	432.84	358.14	3218.91	4325.06	479.82	-455.86	-9215.24	476.69	9647.62
15) Total entitlements on natural resources (13a + 13b + 13c + 14c)	259.21	67.48	447.14	362.26	3261.18	4413.34	493.70	+469.55	-9169.34	316.18	
16) Additional equalization payments (where base consists of non-natural resource revenues)	259.21	67.48	447.14	362.26	3261.18	3611.74	493.70	-121.20	0	0	8381.51
17) Financing of equalization payments in (16)	76.52	18.94	211.38	143.41	1798.17	3604.77	284.30	293.94	953.32	956.16	8381.51
18) Net redistribution through equalization (16 - 17)	182.69	48.54	235.76	218.85	1463.01	6.97	209.40	-415.14	-953.32	-956.16	0
19) Total distributed rents (12 + 18)	414.89	81.84	558.06	569.45	5350.81	4392.17	805.20	1708.06	15332.78	1815.84	31043.8
20) Total distributed rents per capita (\$)	729.16	670.82	663.57	819.35	851.63	520.09	779.48	1803.65	7854.91	717.72	1321.97
21) Index of total distributed rents per capita	55.2	50.7	50.2	62.0	64.4	39.3	59.0	136.4	594.2	54.3	100

24 juin 1981 (ESTIMATIONS PRÉLIMINAIRES)

Tableau 2.10
Importance et répartition des rentes des ressources naturelles
1980: avant le P.É.N.
75% du prix mondial du pétrole
Gaz naturel: 85% du prix équivalent du pétrole
(en millions de dollars)

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
MILLIONS DE DOLLARS											
1) Revenus courants tirés des ressources naturelles (à l'exclusion de la location d'eau)	20.8	0.04	3.8	16.9	65.6	146.5	43.3	598.8	5494.9	1157.0	7547.6
2) Revenus supplémentaires provenant du pétrole (moyenne des maximum et minimum)	—	—	—	—	—	8.1	50.7	882.8	6782.0	195.1	7931.2
3) Revenus supplémentaires provenant des ventes intérieures de gaz et de G.P.L.	—	—	—	0.1	—	17.1	—	90.8	2371.9	258.3	2738.8
4) Rentes de l'électricité par service (moyenne des maximum et minimum)	956.7	—	7.4	29.7	1282.0	1596.0	311.3	167.0	447.8	376.3	5174.2
5) Perte de rentes concernant le pétrole, par source (moyenne des maximum et minimum)	—	—	—	—	—	5.8	36.7	619.3	4642.3	141.2	5454.36
6) Pertes de rentes du gaz et du G.P.L.	—	—	—	0.1	—	14.4	—	76.1	1993.1	217.1	2301.3
7) Rentes des ressources naturelles à la source (1 - 6)	977.5	0.04	11.2	46.8	1347.6	1787.9	442.0	2434.8	21732.0	2345.0	31147.5
8) Redistribution nette de la perte de rentes provenant du pétrole (moyenne des maximum et minimum)	149.3	33.3	310.7	299.8	1517.1	1681.9	135.9	-409.3	-4142.3	401.6	0
9) Redistribution nette de la perte de rentes concernant le gaz et le G.P.L.	—	—	—	.02	134.4	915.6	107.0	98.0	-1302.6	10.3	-27.0
10) Perte des rentes de l'électricité sur les exportations (moyenne des maximum et minimum)	-12.4	—	-1.5	-1.8	-16.6	-25.6	-4.5	-2.1	-4.7	-7.5	-76.7
11) Redistribution nette des rentes de l'électricité	-882.2	—	1.9	5.8	905.3	25.4	-84.6	1.8	3.7	22.6	0
12) Distribution des rentes (7 + 8 + 9 + 10 + 11)	232.2	33.3	322.3	350.6	3887.8	4385.2	595.8	2123.2	16286.1	2772.0	31043.8
13) Péréquation de 70% des revenus provenant des ressources naturelles											
13a) Droit sur les revenus tirés des produits forestiers	1.07	1.46	8.61	-1.04	26.47	62.80	9.24	7.45	18.45	-134.61	135.53
13b) Droit sur les locations d'énergie hydro-électrique	-7.13	0.25	1.47	0.80	-4.80	8.82	-1.96	1.46	3.87	-2.78	16.67
13c) Droit sur les recettes provenant des minerais	-28.06	1.96	4.22	4.36	20.60	16.66	6.60	-22.60	23.58	-23.12	77.98
14) 70% des revenus provenant du pétrole et du gaz (moyenne des maximum et minimum)	—	0.03	—	0.09	0.06	18.69	46.55	944.91	10241.91	835.13	12096.53
14a) Moyenne de (14) par habitant (en \$)	—	0.24	—	0.13	0.01	2.20	45.19	987.37	5098.01	325.33	511.03
14b) Diff. par rapport à la moyenne par habitant au Canada	511.03	510.79	511.03	510.90	511.02	508.83	465.84	-476.34	-4586.98	185.70	0.0
14c) Droits sur les revenus provenant du pétrole et du gaz (14b X le nombre d'habitants)	293.33	62.83	432.84	358.14	3218.91	4325.06	479.82	-455.86	-9215.24	476.69	9647.62
15) Total des droits sur les ressources naturelles (13a + 13b + 13c + 14c)	259.21	67.48	447.14	362.26	3261.18	4413.34	493.70	+469.55	-9169.34	316.18	
16) Paiements de péréquation supplémentaires (où la base comprend des revenus provenant de ressources non naturelles)	259.21	67.48	447.14	362.26	3261.18	3611.74	493.70	-121.20	0	0	8381.51
17) Financement des paiements de péréquation en (16)	76.52	18.94	211.38	143.41	1798.17	3604.77	284.30	293.94	953.32	956.16	8381.51
18) Redistribution nette au moyen de la péréquation (16 - 17)	182.69	48.54	235.76	218.85	1463.01	6.97	209.40	-415.14	-953.32	-956.16	0
19) Total des rentes redistribuées (12 + 18)	414.89	81.84	558.06	569.45	5350.81	4392.17	805.20	1708.06	15332.78	1815.84	31043.8
20) Total des rentes distribuées par habitant (\$)	729.16	670.82	663.57	819.35	851.63	520.09	779.48	1803.65	7854.91	717.72	1321.97
21) Indice du total des rentes distribuées par habitant	55.2	50.7	50.2	62.0	64.4	39.3	59.0	136.4	594.2	54.3	100

Appendix 3

Equalization — Some Illustrative Calculations

Each scenario in Table 1 depicts an alternative hypothetical version of the representative tax system (which forms the basis of the current Equalization Program) — the fourth scenario, for example, represents the current Equalization formula. In each case, the measures of Provincial revenue capacity and associated equalization payments are presented. Scenarios one through six are outlined below:

REVENUES EQUALIZED

SCENARIO I	All provincial and Local revenues (accounts for 100% of natural resource revenues, including revenues from the sales of "Crown Leases", and all property tax revenues).
SCENARIO II	Revenues in Scenario I, less 50% of non-renewable resource revenues.
SCENARIO III	Revenues in Scenario II, less property tax revenues not used to finance schools.
SCENARIO IV	Revenues in Scenario III, less revenues from the sale of "Crown Leases".
SCENARIO V	Revenues in Scenario I, less 100% of natural resource revenues.
SCENARIO VI	Revenues in Scenario I, less 1/3 of non-renewable resource revenues (Alberta Heritage Fund Case).

Note that in each case, the total Equalization payments indicated exclude entitlements to the province of Ontario.

Under a Macroeconomic Equalization formula, revenues from various different sources would be pooled together, and equalized on the basis of provincial deficiencies in some measure of aggregate income. We have applied a Macroeconomic formula to those revenues contained in Scenario I, or to total provincial-local revenues. The results in terms of the measurement of provincial revenue capacity and resulting equalization payments are shown in Table 2.

The effects of various hypothetical changes to the current Equalization formula on the level of total Equalization payments are indicated in Table 3.

The effects of the current level of Equalization payments on provincial revenue capacities as measured under both Scenario I and Scenario 4 are indicated in Table 4. The results in Table 4 distinguish between the effects of actual Equalization payments, ("gross" transfers), and the "net" transfers which occur under

ANNEXE 3

Péréquation—Calculs donnés à titre d'exemples

Chaque scénario du Tableau 1 décrit une autre version hypothétique du système fiscal représentatif (qui constitue la base du programme actuel de péréquation); par exemple, le quatrième scénario représente la formule de péréquation actuelle. Dans chacun, on présente les évaluations de la capacité de revenu de la province et les paiements de péréquation correspondants. Les scénarios un à six sont présentés ci-dessous:

REVENUS ASSUJETTIS À LA
PÉRÉQUATION

SCÉNARIO I	Tous les revenus provinciaux et municipaux (la totalité des revenus provenant des ressources naturelles y compris les recettes tirées des ventes de «concessions de la Couronne» et tous les revenus provenant des taxes foncières).
SCÉNARIO II	Revenus du Scénario I moins la moitié des revenus provenant des ressources non renouvelables.
SCÉNARIO III	Revenus du Scénario II moins les revenus provenant des taxes foncières non utilisées pour subventionner les écoles.
SCÉNARIO IV	Revenus du Scénario III moins les revenus provenant de la vente de «concessions de la Couronne».
SCÉNARIO V	Revenus du Scénario I moins la totalité des revenus provenant des ressources naturelles.
SCÉNARIO VI	Revenus du Scénario I moins un tiers des revenus provenant des ressources non renouvelables (Fonds du patrimoine de l'Alberta).

Il faut remarquer que dans chaque cas, le total des paiements de péréquation indiqués exclut les versements à l'Ontario.

Selon une formule de péréquation macroéconomique, les revenus provenant des différentes sources seraient réunis et répartis selon les manques à gagner des provinces, d'après un revenu total. Nous avons appliqué une formule macroéconomique aux revenus contenus dans le Scénario I, ou à la totalité des revenus provinciaux et municipaux. Les résultats par rapport à l'évaluation de la capacité de revenu des provinces et les paiements de péréquation correspondants sont indiqués au Tableau 2.

Les répercussions des différents changements hypothétiques sur la formule actuelle de péréquation par rapport au niveau du total des paiements de péréquation sont indiquées au Tableau 3.

Les répercussions du niveau actuel des paiements de péréquation sur les capacités de revenu des provinces sont évaluées au Scénario I et IV, comme l'indique le Tableau 4. Les résultats du Tableau 4 font une distinction entre les répercussions des paiements réels de péréquation (transferts «bruts») et transferts

the current Equalization formula. The latter measures the difference between what a province receives in Equalization payments and the amount contributed towards the financing of the entire Equalization Program by provincial residents in the form of federal tax contributions.

«nets» se faisant d'après la formule actuelle de péréquation. Cette dernière évolue la différence entre ce qu'une province reçoit au titre des paiements de péréquation et le montant contribué pour le financement de la totalité du programme de péréquation par les résidents des provinces sous forme de cotisations fédérales d'impôt.

Table 1
Estimates of Provincial Own Source Revenue Capacity and Equalization Payments Calculated
Under Six Alternative Versions of the Representative Tax System for 1980-81

Province	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta	B.C.	Canada*
SCENARIO I											
Revenue Capacity Index	57	53	63	61	78	92 (\$ millions)	76	102	240	114	100
Equalization Payments	512	122	659	568	2,885	(1,433)	509	(-40.1)	(-5,913)	(-739)	5,255
SCENARIO II											
Revenue Capacity Index	60	57	67	66	84	98 (\$ millions)	82	97	188	114	100
Equalization Payments	452	103	537	467	1,997	(238)	366	47	(-3,470)	(-742)	3,969
SCENARIO III											
Revenue Capacity Index	59	57	67	65	83	96 (\$ millions)	79	97	201	115	100
Equalization Payments	395	91	473	412	1,795	(496)	353	47	(-3,396)	(-667)	3,566
SCENARIO IV											
Revenue Capacity Index	60	56	68	66	84	98 (\$ millions)	81	97	191	115	100
Equalization Payments	380	88	452	395	1,641	(286)	328	49	(-3,006)	(-617)	3,333
SCENARIO V											
Revenue Capacity Index	61	63	73	71	90	107 (\$ millions)	88	93	129	112	100
Equalization Payments	400	82	402	367	1,077	(-1,059)	214	121	(-1,060)	(-548)	2,663
SCENARIO VI											
Revenue Capacity Index	59	56	66	64	82	96 (\$ millions)	80	99	206	114	100
Equalization Payments	472	109	578	501	2,293	(636)	414	18	(-4,285)	(-740)	4,395

Notes: * Equalization Payments exclude Ontario entitlements.

Source: All estimates based upon data supplied by the Department of Finance.

Tableau 1
Estimations de la propre capacité de revenu des provinces et des paiements de péréquation calculés
d'après six différentes versions du système fiscal représentatif pour 1980-1981

Province	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada*
SCÉNARIO I											
Indice de la capacité de revenu	57	53	63	61	78	92 (\$ millions)	76	102	240	114	100
Paiements de péréquation	512	122	659	568	2,885	(1,433)	509	(-40.1)	(-5,913)	(-739)	5,255
SCÉNARIO II											
Indice de la capacité de revenu	60	57	67	66	84	98 (\$ millions)	82	97	188	114	100
Paiements de péréquation	452	103	537	467	1,997	(238)	366	47	(-3,470)	(-742)	3,969
SCÉNARIO III											
Indice de la capacité de revenu	59	57	67	65	83	96 (\$ millions)	79	97	201	115	100
Paiements de péréquation	395	91	473	412	1,795	(496)	353	47	(-3,396)	(-667)	3,566
SCÉNARIO IV											
Indice de la capacité de revenu	60	56	68	66	84	98 (\$ millions)	81	97	191	115	100
Paiements de péréquation	380	88	452	395	1,641	(286)	328	49	(-3,006)	(-617)	3,333
SCÉNARIO V											
Indice de capacité de revenu	61	63	73	71	90	107 (\$ millions)	88	93	129	112	100
Paiements de péréquation	400	82	402	367	1,077	(-1,059)	214	121	(-1,060)	(-548)	2,663
SCÉNARIO VI											
Indice de capacité de revenu	59	56	66	64	82	96 (\$ millions)	80	99	206	114	100
Paiements de péréquation	472	109	578	501	2,293	(636)	414	18	(-4,285)	(-740)	4,395

Notes: * Les paiements de péréquation excluent les versements à l'Ontario.

Source: Toutes les estimations se fondent sur des données du ministère des Finances.

Table 2
Provincial Revenue Capacity and Equalization Calculated for a Macroeconomic Formula*,
Applied to All Provincial and Local Revenues (Scenario 1) for 1980-81

Province	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta	B.C.	Canada
Revenue Capacity Index	61	62	69	68	92	102 (\$ millions)	89	96	152	111	100
Equalization Payments	469	97	548	475	1,107	(-230)	243	74	(-2,177)	(-592)	3,013

Notes: *Based upon Adjusted Net Provincial Income at Factor Cost.

Source: Estimates based on data supplied by the Department of Finance and Statistics Canada Publication, the *Provincial Economic Accounts*, Catalogue No. 13-213.

Tableau 2
Capacité des provinces en matière de revenu et péréquation calculée d'après une formule macroéconomique*
s'appliquant à tous les revenus provinciaux et municipaux (scénario 1) pour 1980-1981

Province	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
Indice de la capacité de revenu	61	62	69	68	92	102 (\$ millions)	89	96	152	111	100
Paiements de péréquation	469	97	548	475	1,107	(-230)	243	74	(-2,177)	(-592)	3,013

Notes: *Basé sur le revenu provincial net ajusté au facteur coût.

Sources: Les estimations se fondent sur des données du ministère des Finances et de la publication de Statistique Canada, *Comptes économiques-provinciaux*, n° de catalogue 13-213.

APPENDIX 3

Table 3
Amendments to the Current Equalization Formula: Potential
Effects on the Level of Total Equalization Payments

Amendment to the <i>current</i> Equalization Formula (1980-81)	Resulting Change in Equalization Payments (\$ millions)
Formula extended to <i>include</i> all Provincial-Local Revenues (ie: 100% of Natural Resource Revenues and <i>all</i> local property tax revenues)	+1,922
Formula extended to <i>include</i> 100% of Natural Resource Revenues	+1,519
Formula extended to include all local property tax revenues	+ 403
Formula contracts to <i>exclude</i> 100% of non-renewable resource revenues	-1,013
Formula contracts to <i>exclude</i> 100% of Natural Resource Revenues	-1,075
Formula expands to include 50% of revenues from the sales of "crown oil leases"	+ 233

Notes: Each change is with respect to total Equalization under the current formula, for 1980-81, \$3,333 million.

Source: All estimates derived from data supplied by the Department of Finance.

ANNEXE 3

Tableau 3
Modifications de l'actuelle formule de péréquation: répercussions
possibles sur le niveau du total des paiements de péréquation

Modifications de la formule <i>actuelle</i> de péréquation (1980-1981)	Modifications correspondantes des paiements de péréquation (en million de \$)
Formule élargie pour <i>inclure</i> tous les revenus provinciaux et municipaux (c'est-à-dire la totalité des revenus provenant des ressources naturelles et <i>tous</i> les revenus provenant des impôts fonciers)	+1 922
Formule élargie pour <i>inclure</i> la totalité des revenus provenant des ressources naturelles	+1 519
Formule élargie pour inclure tous les revenus provenant des impôts fonciers	+ 403
Formule abrégée pour <i>exclure</i> la totalité des revenus provenant des ressources non renouvelables	-1 013
Formule abrégée pour <i>exclure</i> la totalité des revenus provenant des ressources naturelles	-1 075
Formule élargie pour inclure la moitié des revenus provenant des ventes de «concessions de terrains pétrolifères appartenant à la Couronne»	+ 233

Notes: Chaque changement vise la totalité de la péréquation d'après la formule actuelle pour 1980-1981, soit \$3 333 millions.

Source: Tous les chiffres sont tirés de données du ministère des Finances.

Table 4
Measuring the Effects of the Current Level of Equalization Payments, on Provincial Revenue Capacities,
Two Alternative Indicators, 1980-81

Province	Nfld	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta	B.C.	Canada
(INDEX BASES ON CANADA = 100)											
The effects of the Current level of Equalization Payments on— Provincial Revenue Capacities as Measured Under Scenario IV											
Total Revenue Capacity after adding "Gross" Transfers to own source revenues	100	100	100	100	100	97.9	100	100	190.7	114.8	100
Total Revenue Capacity after adding "Net" Transfers to own source revenues	96.7	96.5	94.0	94.9	93.1	87.7	93.3	92.6	179.2	105.6	100
The effects of Applying the Current level of Equalization Payments on— Provincial Revenue Capacities as Measured Under Scenario I											
Total Revenue capacity after adding "Gross" Transfers to own source revenues	89.1	87.1	88.4	88.3	90.6	91.9	91.6	104.4	240.1	113.6	100
Total Revenue Capacity after adding "Net" Transfers to own source revenues	86.5	84.2	83.7	84.4	85.2	83.9	86.4	98.6	231.1	106.6	100

Notes: "Gross" transfer is the same as actual Equalization Payments.

"Net" transfer is the actual Equalization Payments for a particular province less that province's "contribution" towards funding the entire Equalization Program.

Tableau 4
Évaluation des répercussions des niveaux actuels de péréquation sur les capacités de revenu provinciales;
deux indicateurs possibles — 1980-1981

Province	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
(INDICE SELON LEQUEL CANADA = 100)											
Répercussions du niveau actuel des paiements de péréquation sur les capacités de revenu des provinces évaluées au Scénario IV											
Total de la capacité de revenu après avoir ajouté les transferts «bruts» aux sources de revenu de la provinces	100	100	100	100	100	97.9	100	100	190.7	114.8	100
Total de la capacité de revenu après avoir ajouté les transferts «nets» aux propres revenus de la province	96.7	96.5	94.0	94.9	93.1	87.7	93.3	92.6	179.2	105.6	100
Répercussions de l'application du niveau actuel du paiement de péréquation sur les capacités de revenu de la province évaluées au Scénario I											
Total de la capacité de revenu après avoir ajouté les transferts «bruts» à la propre source de revenu	89.1	87.1	88.4	88.3	90.6	91.9	91.6	104.4	240.1	113.6	100
Total de la capacité de revenu après avoir ajouté les transferts «nets» aux sources de revenu de la province	86.5	84.2	83.7	84.4	85.2	83.9	86.4	98.6	231.1	106.6	100

Notes: Le transfert «brut» est le même que celui des paiements de péréquation.

Le transfert «net» est le paiement de péréquation d'une province moins sa «contribution» pour subventionner la totalité du programme de péréquation.

APPENDIX 4

ANNEXE 4

Briefing Notes on Equalization: Broad Issues and Options

Péréquation: options et questions générales

Fiscal Federalism:
*Issues and Options*Le fédéralisme fiscal:
*Questions et options*Equalization—
Issues and Options

The equalization payments system was established to mitigate the effects of regional differences in wealth, government revenues and government services. In 1966, Mitchell Sharp, then Minister of Finance, clearly stated the objectives of the equalization system:

Where circumstances—whether natural or man-made—have channeled a larger than average share of the nation's wealth into certain sections of the country, there should be a redistribution of that wealth so that all provinces are able to provide to their citizens a reasonably comparable level of basic services without resorting to unduly burdensome levels of taxation.*

On this model, the equalization payments system effectively constitutes the program designed to address "horizontal imbalances" in Canada. It thereby embodies the principle of inter-regional sharing in the Canadian federal system itself.

The basic mechanisms of equalization are established under the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*. Provincial taxing capacity is measured in twenty-nine different categories (such as income tax, sales tax, school tax, etc.), and compared to the national average. In some cases—for example, in a province with a low per capita income—the taxing capacity under the provincial income tax system will be below the national average and the province will be entitled to equalization, in other areas—say, resource revenues—the same province may have taxing capacity in excess of the national average. The pluses and minuses of the twenty-nine categories are added together, and the net result constitutes the total equalization payment. A province that has a negative net result (a so-called "have-not" province) gets an amount equal to that total; a province that has a positive net result (a "have" province) gets no money but does not have to contribute that amount to the federal government for redistribution. Instead the federal government provides the funds for equalization payments from its own tax base.

Péréquation—
Questions et options

Le système des paiements de péréquation a été conçu pour atténuer les répercussions des disparités régionales sur le plan de la richesse, des recettes et des services publics. En 1966, M. Mitchell Sharp, alors Ministre des Finances, avait clairement défini les objectifs du système:

Lorsque les circonstances—naturelles ou non—font qu'une proportion, supérieure à la moyenne, de la richesse nationale aboutit dans certaines régions du pays, cette richesse doit être redistribuée afin que toutes les provinces puissent offrir à leurs citoyens un niveau raisonnablement comparable de services fondamentaux sans devoir recourir à des taux d'imposition abusifs.*

Le système des paiements de péréquation représente ainsi effectivement un moyen de remédier aux «disparités horizontales» du Canada. Il concrétise le principe du partage inter-régional dans le fédéralisme canadien.

Les mécanismes fondamentaux de la péréquation sont établis en vertu de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*. La capacité fiscale des provinces est évaluée selon vingt-neuf catégories différentes, (par exemple l'impôt sur le revenu, la taxe de vente, les taxes scolaires, etc.) calculées par rapport à la moyenne nationale. Dans certains cas, par exemple dans celui d'une province ayant un revenu par habitant assez faible, la capacité fiscale par rapport à l'impôt sur le revenu sera inférieure à la moyenne nationale, et la province aura donc droit à des paiements de péréquation; dans d'autres domaines—par exemple les recettes tirées des ressources—cette même province peut disposer d'excédents fiscaux par rapport à la moyenne nationale. Les excédents ou les manques sont additionnés pour les vingt-neuf catégories, le résultat net représentant le paiement total de péréquation. Une province obtenant un résultat négatif net (province dite «pauvre») obtient un montant égal à ce total; une province obtenant un résultat positif net (province dite «riche») n'obtient pas d'argent, mais elle n'a pas à verser ce montant au gouvernement fédéral pour la redistribution. Au contraire, le gouvernement fédéral puise à sa propre assiette fiscale les fonds destinés aux paiements de péréquation.

*Hon. Mitchell Sharp, Minister of Finance, Statement to the Federal-Provincial Tax Structure Committee, Sept. 14-15, 1966, p. 15.

*L'hon. Mitchell Sharp, ministre des Finances, déclaration faite au Comité de la structure fiscale fédérale-provinciale, 14-15 septembre 1966, p. 15.

The program has become a major vehicle for redistribution in Canada with both its size and importance growing over time. Seven provinces currently receive payments and in 1980-81 total payments amount to \$3.3 billion. Payments now account for 20-25 per cent of revenues going to governments in the Atlantic provinces, and 7 and 9 per cent of provincial government revenues in Quebec and Manitoba respectively. In the 1950s payments amounted to over 0.4 per cent of GNP and in 1980 they had risen to over 1.2 per cent. The significance of the program is perhaps best symbolized by the proposals in the federal government's constitutional package giving equalization formal status in the constitution.

What has led to difficulties with the current equalization program? The major obstacles that have emerged recently are almost entirely the result of the rapid escalation of oil and gas revenues. Energy price increases have led to a series of amendments and modifications to the equalization formula which rather arbitrarily have altered the program's operations and bring into question the conceptual framework behind it.

In 1974 when energy prices first rose dramatically, problems with the equalization payments program became apparent. Energy price increases threatened to triple overall equalization payments, and in the process to make Ontario a "have-not" province (despite the fact that it still would have remained the province with the highest per capita income). In the fall of 1974, following a dispute with the producing provinces over other energy-related matters, the federal government unilaterally amended the equalization formula, making energy revenues in effect a special case. Abandoning the concept of "full equalization" for energy revenues, the program worked so that energy revenues up to the 1973/74 levels continued to be eligible for full equalization, but any revenues above the 1973/74 level were equalized only to the extent of $\frac{1}{3}$. Those energy revenues up to the 1973/74 level were called "basic", while those above were termed "windfall".

In 1977, following negotiations with the provinces on a wide range of federal-provincial fiscal arrangements, the distinction between "basic" and "windfall" revenues for energy sources was eliminated by the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act 1977*. The new legislation provided that one-half of all energy revenues, including non-renewable energy revenue sources, would be eligible for equalization. Thus a limited form of equalization now applies to six revenue categories for oil and natural gas—crown oil revenues, freehold oil revenues, crown gas revenues, freehold gas revenues, revenues from sales of crown leases, and miscellaneous oil and gas revenues—as well as revenues for the "metallic and non-metallic minerals". (The latter was not part of revenues limited according to the basic/windfall distinction.) At the same time, the proportion of total equalization payments arising from resource revenues of all kinds was limited to one-third. This provision essentially placed a "cap" on the degree to which equalization payments could be spiralled upward by energy revenues.

Le programme est devenu un très important moyen de redistribution des revenus au Canada, son envergure et son importance augmentant au cours des années. Actuellement sept provinces reçoivent des paiements dont, en 1980-1981, le total 20 à 25 p. 100 des revenus versés aux gouvernements des provinces de l'Atlantique et 7 à 9 p. 100 des revenus des gouvernements du Québec et du Manitoba, respectivement. Dans les années 50, les paiements représentaient 0,4 p. 100 du PNB, et plus de 1,2 p. 100 en 1980. L'importance du programme est symbolisée par les recommandations du gouvernement fédéral qui souhaite inclure le principe de la péréquation dans la Constitution.

A quoi sont dues les difficultés actuelles du programme de péréquation? Les principaux obstacles qui ont récemment surgi résultent presque entièrement de l'escalade rapide des revenus tirés du pétrole et du gaz naturel. Les hausses des prix de l'énergie ont abouti à une série de modifications de la formule de péréquation qui en ont changé de façon assez arbitraire le fonctionnement, tout en mettant en cause les principes de base sur lesquels il repose.

En 1974, lorsque les prix de l'énergie ont augmenté de façon dramatique, les problèmes que pose le programme des paiements de péréquation se sont manifestés. La hausse des prix de l'énergie a menacé de tripler le total des paiements de péréquation et, de plus, l'Ontario était censé devenir une province «pauvre» tout en restant celle qui possédait le plus haut revenu par habitant. À l'automne de 1974, à la suite d'un différend avec les provinces productrices au sujet d'autres questions reliées à l'énergie, le gouvernement fédéral a unilatéralement modifié la formule de péréquation, en faisant des revenus provenant de l'énergie un cas particulier. Il a décidé d'abandonner le principe de la «péréquation totale» pour les recettes provenant de l'énergie en ne le maintenant que pour celles qui se situaient jusqu'au niveau de 1973-1974, les recettes en sus du niveau de cette année ne faisant l'objet de la péréquation qu'une proportion d'un tiers. Les revenus provenant de l'énergie, jusqu'au niveau de 1973-1974, étaient qualifiés de revenus de base, les autres de revenus «supplémentaires».

En 1977, à la suite de négociations avec les provinces sur un grand éventail d'accords fiscaux entre elles et le gouvernement fédéral, la distinction entre recettes de base et recettes supplémentaires tirées de l'énergie était supprimée par la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et le financement des programmes établis*. La nouvelle mesure législative prévoyait que la moitié de toutes les recettes provenant de l'énergie, y compris de l'énergie non renouvelable seraient assujetties à la péréquation. De la sorte, une forme limitée de péréquation s'applique maintenant à six catégories de revenus pour le pétrole et le gaz naturel, soit les revenus provenant de terrains pétrolifères appartenant à la Couronne, les revenus provenant des terrains pétrolifères possédés en pleine propriété, les revenus provenant de la cession des concessions de la Couronne, et divers revenus provenant du pétrole et du gaz naturel—ainsi que des revenus provenant des «minerais métalliques et non métalliques» (ces derniers ne faisaient pas partie des revenus limités selon la distinction revenu «de base» et revenu «supplémentaire»). En même temps, la proportion du total des paiements de péréquation provenant

Since 1977 the system of equalization payments has persistently posed difficulties. Ontario's status has constantly been in question both because of energy price increases and because its position has been deteriorating in other major revenue sources (particularly the corporate income tax base). In December 1978, the Liberal government introduced Bill C-26 which was intended to solve the problems posed by Ontario. The bill amended the equalization formula so that any province whose personal income per capita was above the national average per capita income in the current year, as national average per capita income in the current year, as well as in the previous two years, was not eligible to receive equalization payments. Also the bill phased out revenues from the sale of Crown leases on oil and natural gas lands, a large source of Ontario entitlements. Although this bill was not passed prior to the May 1979 election, a version of this bill was subsequently passed into law. As a result what some call "the per capita income override" continues to prevent Ontario from receiving entitlements.

What are the problems with the equalization formula? An important aspect of the equalization system to remember is that while the program is designed to remedy deficiencies in provincial fiscal capacities, it is financed out of federal tax revenues. So the most obvious problem resulting from rising oil and gas revenues is that they threaten to markedly increase federal equalization liabilities. This is especially true since increases in resource revenues do not appear at present to have an upper limit.

But also these liabilities occurred in such a way as to bring into question the equity of the current formula. These concerns arise because in the case of resource revenues the federal government has undertaken to equalize revenue resources which are extremely concentrated geographically. This geographically. This geographical spread does not match the distribution of federal taxation and thereby creates an imbalance in the equity of funding arrangements. For example, in 1978 the annual cost to the federal government for equalization payments arising from resource revenues accumulating in the west amounted to approximately \$1 billion. With these payments coming from general federal revenues, Ontario residents contributed approximately 40 per cent, or \$400 million, whereas Alberta residents contributed about 13 per cent, or \$130 million.* So federal taxpayers in Ontario pay a large part of the equalization payments arising from increases in resource revenues.

de revenus tirés des ressources de toute catégorie était limitée à un tiers. Fondamentalement, cette disposition limite la hausse excessive des paiements de péréquation compte tenu des revenus tirés de l'énergie.

Depuis 1977, le système des paiements de péréquation présente des difficultés constantes. La situation de l'Ontario a toujours été une source de problème en raison de la hausse du prix de l'énergie et parce que la conjoncture dans cette province s'est détériorée pour d'autres importantes sources de revenus, notamment l'impôt de base sur le revenu des sociétés. En décembre 1978, le gouvernement libéral a proposé l'adoption du bill C-26 qui devait résoudre les problèmes qui se posaient en Ontario. Le projet de loi modifiait la formule de péréquation afin que toute province dont le revenu des particuliers par habitant dépassait la moyenne nationale du revenu par habitant pour l'année en cours, de même que pour les deux années précédentes n'ait pas le droit de recevoir un paiement de péréquation. De plus, le projet de loi supprimait les revenus tirés de la cession des concessions de la Couronne sur les terrains pétrolières et gazifères, importantes sources des paiements dont peut se prévaloir l'Ontario. Bien que ce projet de loi ne fut pas adopté avant les élections de mai 1979, une version modifiée entra par la suite en vigueur. Par voie de conséquence, ce que certains qualifient de «barrière du revenu par habitant» empêche toujours l'Ontario de recevoir des paiements auxquels elle a droit.

Quels problèmes pose la formule de péréquation? Il est important de se souvenir que si le programme de la péréquation est conçu pour remédier aux disparités de la capacité fiscale des provinces, il est imputé aux recettes fiscales du gouvernement fédéral. De la sorte, le problème le plus évident que pose la hausse des recettes provenant du pétrole et du gaz naturel est qu'elle risque d'augmenter sensiblement les responsabilités du gouvernement fédéral au chapitre de la péréquation. C'est d'autant plus vrai que pour le moment les augmentations des revenus tirés des ressources ne semblent pas atteindre une limite supérieure.

Mais cette situation s'est présentée de telle façon qu'elle remettait en question le caractère équitable de la formule utilisée à l'époque. Le problème tient au fait que dans le cas des recettes tirées des ressources naturelles, le gouvernement fédéral s'est engagé à assujettir à la péréquation des ressources qui sont extrêmement concentrées dans certaines régions. Cette distribution géographique ne correspond pas à la répartition des impôts fédéraux et cela crée donc un déséquilibre en matière d'accords de financement. Par exemple, en 1978, le coût annuel assumé par le gouvernement fédéral au titre des paiements de péréquation découlant des recettes tirées des ressources naturelles accumulées dans l'Ouest s'élevait aux environs de \$1 milliard. Comme ces paiements provenaient des recettes générales du Trésor fédéral, les résidents de l'Ontario y contribuaient pour environ 40 %, soit \$400 millions, tandis que la part des résidents de l'Alberta s'élevait à environ 13 %, soit \$130 millions.* Ainsi, les contribuables fédéraux de l'Ontario payaient une plus grande part des paiements de péréquation découlant de l'augmentation des recettes tirées de ces ressources.

*T Courchesne, *Refinancing the Canadian Federation*, C.D. Howe Institute, 1979, p. 49.

*T. Courchene, *Refinancing the Canadian Federation*, C. D. Howe Institute, 1979, p. 49.

In addition there are various important problems relating to the comprehensiveness of the program. Since the program's inception there has been a number of technical modifications to the formula. Of importance today is the 50 per cent rule regarding the treatment of non-renewable natural resource revenues, as well as the possible inclusion of municipal revenues.

Finally there is the problem whether a province like Ontario should qualify for equalization entitlements. A "fair" program would presumably be based on a formula that did not permit a province "as well off" as Ontario to qualify for entitlements.

To meet these problems there have been a wide array of options suggested. They range from ones that entail substantial reform of the program to ones that involve more minor modifications. These options will now be reviewed.

(a) *A Two Tier System*

One type of system that has been proposed, which would likely involve quite a substantial set of reforms, is one based on two tiers. Under such a scheme there would be two equalization formulas, one for conventional revenue resources and one for natural resources.

The rationale behind this system relates to the need to put resource revenues in a special category apart from other revenue sources. Why? The problems with the present equalization system indicate some of the special aspects of resource revenues. Namely, the magnitudes of revenues involved in the case of resource revenues are extremely large in comparison with other revenue sources. Also the revenue sources are concentrated in one geographical area to an extent which is not matched by other revenue categories.

This rationale has led many to suggest various different options using the two tier approach. The chief advantage of the proposal is to solve for the equalization system the burdens imposed by resource revenues on the system and on the federal government. Two sample two tier systems are illustrated by the following:

Two Tier I (A proposal based on the work of T. Courchene of the University of Western Ontario and suggested by Ontario in its 1980 Budget.)

Main Features

- The present equalization formula would be applied to all revenue sources, excluding natural resources.
- Municipal property taxes would be included in the first tier.
- The federal government would be able to devote approximately one billion dollars in savings from the new system to energy conservation and development, oil import subsidies, etc.
- A second tier of equalization would involve provincial financing.

En outre, la portée du programme suscite divers problèmes importants. Depuis sa création, de nombreuses modifications techniques ont été apportées à la formule. Aujourd'hui, il importe de tenir compte de la règle de péréquation à 50 % qui régit le traitement des recettes provenant des ressources naturelles non renouvelables et de la possibilité d'inclure les revenus municipaux.

Enfin, la question de savoir si une province comme l'Ontario devrait avoir droit aux paiements de péréquation prend davantage d'importance. Un programme «équitable» serait présumément fondé sur une formule qui ne permettrait pas à une province «aussi bien nantie» que l'Ontario d'y avoir droit.

Une vaste gamme d'options ont été proposées comme solution à ces problèmes. Elles vont de réformes considérables au programme jusqu'à des modifications mineures. Passons maintenant à l'examen de ces options.

a) *Un système à double niveau*

Un des systèmes proposés, qui imposerait probablement des réformes considérables, comporte deux niveaux. Il y aurait deux formules de péréquation, l'une pour les ressources traditionnellement génératrices de recettes et l'autre pour les ressources naturelles.

Le système s'explique par la nécessité de placer dans une catégorie spéciale les recettes tirées des ressources naturelles. Pourquoi? Les problèmes associés à l'actuel régime de péréquation révèlent certaines des particularités de ces recettes; en effet, elles sont notamment de loin supérieures aux autres formes de revenus. En outre, les sources en sont concentrées dans une région géographique, phénomène qui ne se produit pas pour d'autres catégories de recettes.

Ces motifs ont amené à proposer diverses options fondées sur la notion d'un système à double niveau. Le principal avantage de la proposition est de supprimer le fardeau qu'imposent les recettes tirées des ressources naturelles au système de péréquation et même au gouvernement fédéral. Deux exemples de systèmes à double niveau sont illustrés par ce qui suit.

Système à double niveau I (Proposition basée sur le travail de T. Courchene, de l'université de Western Ontario, et présentée par l'Ontario dans son budget de 1980.)

Principales caractéristiques

- L'actuelle formule de péréquation s'appliquerait à toutes les sources de recettes, à l'exclusion des ressources naturelles.
- Les taxes foncières municipales seraient incluses dans le premier niveau.
- Le gouvernement fédéral serait en mesure de consacrer environ un milliard de dollars en épargnes accumulées dans le cadre du nouveau système aux économies d'énergie et à la mise en valeur de sources énergétiques, aux subventions aux importations de pétrole, etc.

- Provinces would contribute 25 per cent (or alternatively 50 per cent) of the portion of their natural resource revenues in excess of the per capita national average.
- Provinces would receive 25 per cent (alternatively 50 per cent) of their natural resource deficiencies relative to the per capita national average.

This approach establishes "basic" equalization at roughly the level it would have reached in the absence of rapid increases in energy prices. The governments of the resource wealthy provinces contribute directly and visibly to the national equalization effort. The potential strain of further energy price increases on federal finances is eliminated, without resort to arbitrary "caps". The net saving in the first tier to the federal government that it would save is reduced by the inclusion of municipal revenues in the formula.

Two Tier II (This method of calculating equalization at the second tier has been developed in the course of research at the Economic Council.)

Main Features

- The present equalization formula would be applied to all revenue sources, excluding natural resources.
- Municipal property taxes would be included in the first tier.
- A second tier of equalization would be based on the revenues available to residents of a province rich with natural resources.
- The marginal federal tax rate would be applied to resource rents that are passed on to the residents of the resource rich provinces. This would amount to approximately 20 to 25 per cent of the non-renewable resource "rents" being distributed.
- Redistribution at the second tier would be strictly among provincial governments.
- Each tier would be entirely independent of the other.

A problem with Two Tier I is that the various fractions of 25 or 50 per cent proposed to determine the contribution level of the provinces, are purely arbitrary. Under Two Tier II an attempt is made to use a less arbitrary measure.

It is based on the tangible benefits going to the residents of the resource provinces as a result of the large resource revenues. Keeping the two tiers separate has the basic advantage of distinguishing basic equalization from "rent sharing". The consequence is that resource rich provinces would maintain their jurisdiction as owners of natural resources, while putting in train a system of "sharing".

- Un deuxième niveau de la péréquation comporterait une part de financement provincial.
- Les provinces verseraient 25 p. 100 (ou 50 p. 100) de la portion de leurs recettes tirées des ressources naturelles qui se situerait au-dessus de la moyenne nationale par habitant.
- Les provinces recevraient 25 p. 100 (ou 50 p. 100) de la portion de leurs recettes tirées des ressources naturelles qui se situerait en-dessous de la moyenne nationale par habitant.

Cette façon de procéder ramène le montant «de base» de la péréquation à peu près au niveau qu'il aurait atteint n'eût été les augmentations rapides des prix de l'énergie. Les gouvernements des provinces riches en ressources contribuent ainsi directement et de façon visible à l'effort national de péréquation. La possibilité de ponctions considérables sur les finances du gouvernement fédéral en raison de nouvelles augmentations du prix de l'énergie est éliminée sans qu'il soit nécessaire de recourir à des «plafonds» arbitraires. L'économie nette réalisée par le gouvernement fédéral au premier niveau est réduite par l'inclusion dans la formule des revenus municipaux.

Système à double niveau II (Cette méthode de calcul des paiements de péréquation est le fruit de recherches effectuées au Conseil économique.)

Principales caractéristiques

- L'actuelle formule de péréquation s'appliquerait à toutes les sources de revenu, à l'exclusion des ressources naturelles.
- Les taxes foncières municipales seraient incluses dans le premier niveau.
- Un deuxième niveau de péréquation serait fondé sur les revenus mis à la disposition des résidents d'une province riche en ressources naturelles.
- Le taux marginal de l'impôt fédéral s'appliquerait aux «loyers» des ressources répercutés sur les résidents des provinces qui sont bien pourvues. Cela représente entre 20 et 25 p. 100 environ des loyers des ressources non renouvelables actuellement distribués.
- La répartition au deuxième niveau serait effectuée strictement entre gouvernements provinciaux.
- Chaque niveau serait entièrement indépendant.

Le système I pose un problème, à savoir que les diverses fractions de 25 ou de 50 p. 100 proposées pour le calcul de la contribution des provinces sont purement arbitraires. Dans le système II, on essaie d'utiliser une mesure moins arbitraire.

Ce système se fonde sur les avantages tangibles que retirent les résidents des provinces propriétaires des ressources naturelles en raison de l'importance des recettes que celles-ci procurent. Le fait que les deux niveaux soient indépendants a l'avantage essentiel d'établir une distinction entre la péréquation de base et «le partage des loyers». Par conséquent, les provinces riches en

It should be stressed that these two options, Two Tier I and Two Tier II, are variants of an almost unlimited number of options. The mechanisms possible are endless. For example, in both options outlined the first tier was based on the present equalization system minus resource revenues. This need not be the case. There could be an entirely different system proposed for these categories. At the same time tier II could employ many mechanisms other than just one financed by the provinces. There could be a joint funding by the provincial and federal governments, or even a tier II funded wholly by the federal government.

(b) Equalization based on a Macroeconomic Measure of Fiscal Capacity

This type of equalization system would not be based on a representative tax method whereby provincial tax capacity is measured in twenty-nine different categories (such as income tax, crown oil revenues, sales tax etc.) and compared to the national average. Under an equalization system using a macroeconomic measure there would be one broad indicator of each province's fiscal capacity used in the formula. This indicator would be based on a measure of the total "pool" of available income to each province.

This system is proposed as an alternative to the present system because a macroeconomic measure is less sensitive to the effects of resource revenues. This insensitivity results because the macroeconomic measure assumes that each dollar of income, regardless of the way it was generated, is capable of yielding the same results through its revenue potential. However resource revenues are quite a significant exception to this rule. An example of an option using macroeconomic measure is one set out in the Ontario Budget 1980.*

Main Features

- Equalization could be calculated by using a macroeconomic measure of fiscal capacities. The provinces share of the total population would be compared with the Gross Domestic Product.
- Equalization entitlements would be calculated by determining each province's fiscal capacity "deficiencies" using the macroeconomic measure and then multiplying that result by total provincial revenues, continuing to discount non-renewable resources by 50 per cent.
- There would be a guarantee that provinces would receive over a set period of time the greater of the equalization determined under a macroeconomic measure, or the equalization they received under the representative tax system in the final pre-reform year.

ressources naturelles conserveraient leurs compétences en tant que propriétaires de ces ressources tout en mettant en œuvre un régime de «partage».

Il convient de souligner que ces deux options, système à double niveau I et système à double niveau II, sont des variantes d'un nombre quasi illimité d'options. Les mécanismes possibles sont multiples. Par exemple, dans les deux options énoncées, le premier niveau se fonde sur l'actuel système de péréquation, moins les recettes tirées des ressources naturelles. Or, il n'est pas nécessaire qu'il en soit ainsi. Un système tout à fait différent pourrait être proposé pour ces catégories. En même temps, le niveau II pourrait utiliser divers mécanismes au lieu d'un seul financé par les provinces. Il pourrait y avoir un financement mixte par les gouvernements provinciaux et fédéral, ou même un niveau II financé entièrement par le gouvernement fédéral.

b) Péréquation fondée sur une mesure macro-économique de la capacité fiscale

Ce genre de système de péréquation ne serait pas fondé sur un régime fiscal représentatif où la capacité fiscale d'une province est mesurée en fonction de 29 différentes catégories (comme l'impôt sur le revenu, les revenus pétroliers appartenant à la Couronne, la taxe de vente, etc.) et comparée à la moyenne nationale. Dans le cadre d'un système de péréquation utilisant une mesure macro-économique, il y aurait un large indicateur de la capacité fiscale de chaque province. Ce serait une mesure de la «réserve» totale de revenus disponibles dans chaque province.

Ce système est proposé comme solution de rechange à l'actuel système parce qu'une mesure macro-économique est moins sensible à l'effet des recettes tirées des ressources naturelles. Il en est ainsi parce que cette mesure part du principe que chaque dollar de revenu, quelle que soit sa source, peut donner le même rendement grâce au potentiel qu'il représente. Cependant, les recettes tirées des ressources naturelles constituent une exception importante à cette règle. Un exemple d'une option utilisant une mesure macro-économique est exposé dans le budget de l'Ontario pour 1980.*

Principales caractéristiques

- Les paiements de péréquation seraient calculés grâce à une mesure macro-économique des capacités fiscales. La part des provinces par rapport à la population totale serait comparée au produit intérieur brut.
- Le droit à la péréquation serait calculé en déterminant «l'insuffisance» de la capacité fiscale de chaque province à l'aide de la mesure macro-économique, puis en multipliant le résultat par le total des recettes de la province, les ressources non renouvelables étant toujours escomptées à 50 p. 100.
- Les provinces se verraient garantir sur une période donnée soit le montant le plus élevé des paiements de péréquation, déterminé à l'aide de la mesure macro-économique, soit

*Ontario Budget 1980, Budget Paper A, Hon. Frank S. Miller.

*Budget de l'Ontario pour 1980, Partie A du budget, l'hon. Frank S. Miller.

This option would, over time, eliminate the windfall equalization that has occurred due to the escalation of oil and gas prices since 1973. The guarantee is added to prevent the significant losses that would otherwise occur for certain provinces in the first years as a result of the reform. This type of guarantee has a long history in the equalization program. During the guarantee period, there would likely be zero growth in payments to Quebec and Manitoba, meaning that the federal government would achieve substantial savings on the program. A problem with this option is that it does not address the question of how to "share" resource revenues accruing to the resource rich provinces.

Again it should be kept in mind that this option is not the only possible one using a macroeconomic measure. For example, the first tier of any two tier system might employ some version of a formula based on this measure.

(c) *An Ontario Option using the Current Approach*

Ontario has suggested one option which keeps the existing approach essentially in tact by developing a mechanism whereby the wealthy provinces contribute directly to the program. The *ad hoc* measures introduced in recent years to contain the costs of the formula could thereby be removed. In order to prevent a further deterioration in the federal financial position, the federal contribution to the program in the final pre-reform year would be placed on an acceptable index basis. And, the oil and gas producing provinces would share the excess costs of the program taking into account their relative fiscal superiorities.

Main Features

- The one-third ceiling and the per capita override would be removed. Crown leases would again be included in the scheme. Non-renewable resources would continue to be discounted by 50 per cent.
- Federal liability would be set at a base-year dollar amount, escalated by, say, GNP growth.
- The shortfall between program costs and federal liability would be paid by wealthy provinces on the basis of their shares of the total fiscal capacity excess.

This option makes a substantial difference to the traditional recipients as their entitlements will no longer be constrained by the one-third cap and per capita override. The producing provinces will directly contribute part of their petrodollar fortunes to the rest of Canada as prices are allowed to rise.

les paiements de péréquation qu'elles recevaient aux termes du régime fiscal représentatif pendant la dernière année précédant la réforme.

Avec le temps, cette option supprimerait la péréquation des revenus supplémentaires rendue nécessaire par la hausse des prix du pétrole et du gaz depuis 1973. Cette garantie est ajoutée pour prévenir les pertes considérables qui surviendraient sinon dans certaines provinces au cours des premières années par suite de la réforme. Ce type de garantie a de nombreux antécédents dans le programme de péréquation. Pendant sa période d'application, il y aurait une croissance zéro des paiements faits au Québec et au Manitoba, ce qui signifie que le gouvernement fédéral réaliserait des économies considérables. Le problème que pose cette option est le suivant: il ne prévoit pas comment seront «partagées» les recettes tirées de ressources naturelles destinées aux provinces qui sont largement pourvues.

Il faut ne pas oublier que cette option n'est pas le seul choix comportant l'utilisation d'une mesure macro-économique. Par exemple, le premier niveau de tout système à double niveau pourrait utiliser une version modifiée d'une formule utilisant cette mesure.

c) Une option pour l'Ontario fondée sur la méthode actuelle

L'Ontario a proposé une option qui laisse essentiellement intacte la méthode utilisée actuellement en mettant en place un mécanisme selon lequel les provinces riches contribueraient directement au programme. Les mesures spéciales adoptées ces dernières années pour restreindre les coûts de la formule deviendraient inutiles. Afin d'empêcher une nouvelle dégradation de la position financière du gouvernement fédéral, la contribution fédérale au programme la dernière année précédant la réforme serait indexée selon une formule acceptable. En outre, les provinces productrices de pétrole et de gaz se partageraient les coûts excédentaires du programme en proportion de leur supériorité fiscale relative.

Principales caractéristiques

- Le plafond de un tiers et la clause d'exception fondée sur le revenu personnel par habitant seraient supprimés. Les concessions de la Couronne seraient à nouveau incluses dans le programme. Les ressources non renouvelables continueraient d'être escomptées à 50 p. 100.
- La contribution fédérale serait fixée à un montant forfaitaire pour une année de base et majorée, disons, selon la croissance du PNB.
- La différence entre les coûts du programme et la contribution du gouvernement fédéral serait comblée par les provinces riches, en proportion de leur part du total de l'excédent de capacité fiscale.
- Cette option représente une différence substantielle pour les bénéficiaires traditionnels puisque les paiements de péréquation auxquels ils ont droit ne seront pas dorénavant limités par un plafond de un tiers ou par une clause d'exception fondée sur le revenu personnel par habitant. Les provinces productrices verseront directement une part de leur pétrodollars aux autres provinces du Canada au fur et à mesure que les prix augmenteront.

(d) A Western Option Using the Current Program

The western provinces have publicly been rejecting any modifications to the current equalization formula. They do not see the problems as constituting any major difficulties.

The position of the western provinces reflects their belief that the problems of "sharing" that are discussed with respect to equalization must be considered in a broader context. For example, under most oil and gas pricing schemes, it is suggested that the resource wealthy provinces accept a price for their goods well below international market prices. From the western point of view this effectively means that they are using revenues from non-renewable resources to subsidize each Canadian in the country. Energy pricing thereby amounts to a form of "equalization". It follows from this position that the sharing problems in the equalization formula should not be isolated from this other type of equalization in energy pricing.

This argument is extremely important for all the options outlined. If it is correct, then this western version of "equalization in energy pricing" must be taken into account when discussing all the other options. In addition it raises the question whether there are other areas where governments actively provide "hidden" subsidies to Canadian taxpayers. If so these should be taken into account in reckoning equalization. A candidate often considered is governments' pricing and revenue schemes related to hydroelectric power.

To judge the merits of this western view, an important distinction should be drawn between equalization *per se* and "equalization" in any energy pricing agreement: Equalization in the current system involves transfers from the federal government to other governments; Equalization in an energy pricing agreement is by contrast a transfer from the resource wealthy provinces to individuals residing elsewhere in Canada.

Two important points need be made about this distinction. First, it reveals how equalization in the sense applied by the western provinces to energy pricing does not directly solve questions about the fiscal capacity of governments in Canada. The whole question of governments providing comparable levels of basic services is skirted by a transfer from governments to individuals.

Second, this new type of equalization in energy pricing is consistent with the western provinces position on ownership of natural resources. When there is a simple transfer of revenues to individuals, as under an energy pricing scheme below world levels, there would be no *de jure* mechanism or program allowing "interference" by other governments in the ownership rights of provinces endowed with oil and gas. However, in schemes which are designed to improve the current equalization

d) Option proposée par l'Ouest dans le cadre du programme actuel

Les provinces de l'Ouest se sont élevées publiquement contre toute modification de la formule de péréquation. Elles estiment que les problèmes actuels ne sont pas insurmontables.

Leur position tient à ce qu'elles croient que les problèmes de «partage» soulevés à l'égard de la péréquation doivent être placés dans un contexte plus vaste. Par exemple, dans le cas de la plupart des régimes de fixation des prix du pétrole et du gaz, on propose que les provinces riches en ressources acceptent de recevoir un prix bien au-dessous des prix courants sur les marchés internationaux. Du point de vue des provinces de l'Ouest, cela signifie, tout compte fait, qu'elles utilisent les revenus tirés de ressources non renouvelables pour subventionner tous les Canadiens. La méthode de fixation des prix de l'énergie équivaut donc à une forme de «péréquation». Il découle de cette prise de position que les problèmes de partage dans la formule de péréquation ne peuvent être isolés de l'autre méthode de péréquation inhérente au mode de fixation des prix de l'énergie.

Cet argument revêt une importance considérable pour toutes les options énoncées. S'il est juste, alors cette version de «la péréquation dans la fixation des prix de l'énergie» proposée par l'Ouest doit entrer en ligne de compte lorsque toutes les autres options sont étudiées. En outre, il soulève la question de savoir s'il y a d'autres secteurs où les gouvernements fournissent activement des subventions «cachées» aux contribuables canadiens. Dans l'affirmative, il faudrait en tenir compte dans le calcul de la péréquation. A cet égard, il est souvent fait mention des régimes de revenus et de fixation de prix par les gouvernements en ce qui concerne l'énergie hydraulique. Afin d'évaluer les mérites de cette opinion exprimée par les provinces de l'Ouest, une importante distinction doit être établie entre le régime de péréquation en soi et la «péréquation» proprement dite dans tout accord de fixation des prix de l'énergie: dans le système actuel, la péréquation comporte des transferts du gouvernement fédéral aux autres gouvernements; la péréquation qui intervient dans les accords de fixation des prix de l'énergie est par contraste un transfert des provinces riches en ressources naturelles aux Canadiens des autres régions du pays.

Il convient de soulever deux points importants à propos de cette distinction. D'abord, elle révèle comment la péréquation, au sens que lui donnent les provinces de l'Ouest en parlant de la fixation des prix de l'énergie, ne règle pas directement les questions touchant la capacité fiscale des divers gouvernements au Canada. Toute la question de savoir si ceux-ci fournissent des niveaux comparables de services essentiels est éludée dans le cas du transfert des gouvernements aux particuliers.

Deuxièmement, ce nouveau type de péréquation dans la fixation des prix de l'énergie est conforme à la position prise par les provinces de l'Ouest à l'égard de la propriété des ressources naturelles. Lorsqu'il y a un simple transfert de revenus aux particuliers, comme c'est le cas dans les régimes de fixation des prix de l'énergie au-dessous des niveaux mondiaux, il n'y a aucun mécanisme ou programme *de jure* qui permette «l'ingérence» par d'autres gouvernements dans les droits de

formula, especially those where there is joint funding of the program by the provinces and the federal government, this is not the case. There would be enshrined in statute a system which would appear to compromise the western provinces' ownership of natural resources and their direct control of associated revenues.

Another aspect of these equalization problems in the broad context raised by the western provinces is the extent to which different governments manage to avoid taxes levied by other governments. Initiatives of this sort reduce the possible revenues to be shared among governments. In this context the recent development of the large number of federal and provincial Crown Corporations is important. They are vehicles by which governments can escape the taxing powers of other levels of government.

In sum there are many possible options for the future equalization program which might be considered by Council. Some of the important questions they are meant to address include: Are payments too high or too low given objectives of the program? Is differential treatment of various resource revenues appropriate? If these revenues were treated differently, what proportion of natural resource revenues should be covered by equalization? If these revenues were not isolated for special treatment, what other mechanisms could be devised which would solve the inequities of the present funding arrangements? What schemes can be created to address the future treatment of Ontario?

propriété des provinces propriétaires de pétrole et de gaz. Cependant, dans les régimes visant à améliorer l'actuelle formule de péréquation, surtout lorsqu'il s'agit de financement mixte du programme par les provinces et le gouvernement fédéral, tel n'est pas le cas. Il faudrait enchâsser dans une loi un régime qui semblerait menacer la propriété des ressources naturelles par les provinces de l'Ouest et leur contrôle direct sur les revenus qu'elles en tirent.

Un autre aspect des problèmes de péréquation dans le vaste contexte soulevé par les provinces de l'Ouest est la mesure dans laquelle les divers gouvernements réussissent à éviter les taxes prélevées par d'autres instances. Les initiatives de ce genre diminuent les recettes qui pourraient être partagées entre gouvernements. Dans ce contexte, l'expansion récente d'un grand nombre de sociétés de la Couronne, fédérales et provinciales, est importante. Elles permettent aux gouvernements d'échapper aux pouvoirs d'imposition d'autres instances.

Tout compte fait, il existe de nombreuses options que le Conseil pourrait étudier en vue de mettre sur pied un nouveau programme de péréquation. Voici quelques-unes des grandes questions qu'il doit examiner: les paiements sont-ils trop élevés ou trop bas étant donné les objectifs du programme? Convient-il de traiter différemment les diverses sources de revenus dans le secteur des ressources naturelles? Si ces revenus devaient être traités différemment, quelle proportion des recettes tirées des ressources naturelles devraient faire l'objet de la péréquation? Si un traitement spécial n'était pas réservé à ces revenus, quels autres mécanismes pourrait-on trouver pour supprimer les injustices des actuels accords de financement? Quels régimes peuvent être créés pour pallier le traitement réservé à l'Ontario?



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

At 8:00 p.m.

From Economic Council of Canada:

Dr. David Slater, Chairman;

Dr. Peter Cornell, Senior Advisor;

Dr. David Sewell, Director of the Fiscal Studies Group.

A 8 heures du soir

Du Conseil économique du Canada:

M. David Slater, président;

M. Peter Cornell, conseiller principal;

M. David Sewell, directeur du groupe d'études fiscales.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 29

Tuesday, June 23, 1981
Thursday, June 25, 1981
Friday, June 26, 1981
Monday, June 29, 1981
Tuesday, June 30, 1981
Tuesday, July 7, 1981
Wednesday, July 8, 1981
Thursday, July 9, 1981
Friday, July 10, 1981
Wednesday, July 15, 1981
Thursday, July 16, 1981
Friday, July 17, 1981
Monday, July 20, 1981
Tuesday, July 21, 1981
Wednesday, July 22, 1981
Thursday, July 23, 1981

Chairman: Mr. Herb Breau

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

The Federal-Provincial Fiscal Arrangements

RESPECTING:

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and
Established Programs Financing Act, 1977, fiscal
equalization, tax collection agreements and the
Canada Assistance Plan

INCLUDING:

The Second Report to the House

WITNESSES:

(See back cover)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 29

Le mardi 23 juin 1981
Le jeudi 25 juin 1981
Le vendredi 26 juin 1981
Le lundi 29 juin 1981
Le mardi 30 juin 1981
Le mardi 7 juillet 1981
Le mercredi 8 juillet 1981
Le jeudi 9 juillet 1981
Le vendredi 10 juillet 1981
Le mercredi 15 juillet 1981
Le jeudi 16 juillet 1981
Le vendredi 17 juillet 1981
Le lundi 20 juillet 1981
Le mardi 21 juillet 1981
Le mercredi 22 juillet 1981
Le jeudi 23 juillet 1981

Président: M. Herb Breau

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

Les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

CONCERNANT:

La Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le
gouvernement fédéral et les provinces et sur le
financement des programmes établis, la
péréquation des accords de perception fiscale et le
Régime d'assistance publique du Canada

Y COMPRIS:

Le deuxième rapport à la Chambre

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981

Issue No. 29

Tuesday, June 23, 1981
Thursday, June 25, 1981
Friday, June 26, 1981
Monday, June 29, 1981
Tuesday, June 30, 1981
Tuesday, July 7, 1981
Wednesday, July 8, 1981
Thursday, July 9, 1981
Friday, July 10, 1981
Wednesday, July 15, 1981
Thursday, July 16, 1981
Friday, July 17, 1981
Monday, July 20, 1981
Tuesday, July 21, 1981
Wednesday, July 22, 1981
Thursday, July 23, 1981

Chairman: Mr. Herb Breau

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

The Federal-Provincial Fiscal Arrangements

RESPECTING:

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and
Established Programs Financing Act, 1977, fiscal
equalization, tax collection agreements and the
Canada Assistance Plan

INCLUDING:

The Second Report to the House

WITNESSES:

(See back cover)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

Fascicule n° 29

Le mardi 23 juin 1981
Le jeudi 25 juin 1981
Le vendredi 26 juin 1981
Le lundi 29 juin 1981
Le mardi 30 juin 1981
Le mardi 7 juillet 1981
Le mercredi 8 juillet 1981
Le jeudi 9 juillet 1981
Le vendredi 10 juillet 1981
Le mercredi 15 juillet 1981
Le jeudi 16 juillet 1981
Le vendredi 17 juillet 1981
Le lundi 20 juillet 1981
Le mardi 21 juillet 1981
Le mercredi 22 juillet 1981
Le jeudi 23 juillet 1981

Président: M. Herb Breau

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

Les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

CONCERNANT:

La Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le
gouvernement fédéral et les provinces et sur le
financement des programmes établis, la
péréquation des accords de perception fiscale et le
Régime d'assistance publique du Canada

Y COMPRIS:

Le deuxième rapport à la Chambre

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981

SPECIAL COMMITTEE ON THE
FEDERAL-PROVINCIAL
FISCAL ARRANGEMENTS

Chairman: Mr. Herb Breau

Vice-Chairman: Mr. Don Blenkarn

Messrs.

Blaikie
Herbert

Loiselle

COMITÉ SPÉCIAL SUR LES ACCORDS FISCAUX
ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
ET LES PROVINCES

Président: M. Herb Breau

Vice-président: M. Don Blenkarn

Messieurs

Thacker

Weatherhead

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

Nino A. Travella

Clerk of the Committee

REPORT OF COMMITTEE

*The Special Committee to act as a Parliamentary Task Force on Federal-Provincial
Fiscal Arrangements has the honour to present its*

SECOND REPORT

In accordance with its Order of Reference of Thursday, February 5, 1981 and the extension received by Order of Reference of Wednesday, June 17, 1981 the Special Committee has

"examined the programs authorized by the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977, focussing, in particular, on fiscal equalization, the tax collection agreements, the Canada Assistance Plan, and Established Programs Financing; and that this examination take place within the context of the government's expenditure plan as set out in the October 28, 1980 budget.

The Task Force held public hearings in Ottawa and in each of the provincial and territorial capitals. An attempt was made to hear representatives of as many associations and institutions as possible within the short time available. Those who were not able to meet members of the Task Force personally were encouraged to submit written briefs; their testimony has been carefully considered along with that received at public and private meetings. Witnesses who appeared, as well as those from whom written briefs were received, are listed in appendices to this report.

In Ottawa, the Minister of Finance, the Minister of National Health and Welfare and the Secretary of State appeared before the Task Force.

The governments of the ten provinces and of Yukon and the Northwest Territories accepted the Task Force's invitation to meet either publicly or privately. Wherever their statements to the Task Force were subsequently made public, they were printed as appendices to the Minutes of Proceedings and Evidence of the hearings held in their region.

Members of the Task Force wish to express their appreciation to all the witnesses who appeared to present their views, either as government representatives, academic experts, individuals representing agencies working in fields related to the programs it examined, or simply as con-

cerned citizens of this country. The important influence these public consultations have had on Task Force views is noted in Chapter I and, indeed, will be evident throughout the report.

The Task Force's reporting deadline of June 26, 1981 was extended in June when it became evident, after the extensive public hearings, that the report could not be concluded by the original date.

The Task Force requested that the staff of the Economic Council of Canada undertake certain analytical studies to aid the Task Force in its work. The chairman of the Council, Dr. David Slater, a director, Dr. Peter Cornell, and one senior staff member, Dr. David Sewell, appeared in public session to report the results of some of this work and to offer their personal views based on other studies undertaken for the Economic Council. The Task Force wishes to express its appreciation to the chairman and staff of the Economic Council of Canada for this effective contribution to the work of a parliamentary committee.

The Task Force was empowered by its Order of Reference to retain the services of professional staff and contracted with the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade to engage advisers with experience in this complex field. The director of the Centre, Peter Dobell, was able to recruit a group of able, knowledgeable and hardworking advisers, and the Task Force wishes to acknowledge their invaluable assistance, and extraordinary dedication. Dr. Rodney Dobell of the University of Victoria headed the group, assisted by Michael Mendelson, formerly of the Ontario Economic Council, and Ronald LeBlanc of the Université de Moncton, along with Bill Haney and Richard Bastien, who were seconded from the federal public service, and Ghislain Blanchard, a student at the University of Ottawa. They were ably assisted by the technical and secretarial staff of the Parliamentary Centre, who cheerfully worked

atrocious hours under intense pressure in order to enable the Task Force to meet a very tight deadline. Press relations were handled effectively by David Humphreys, assisted by Pierre Latraverse. Kathryn Randle edited the text of the report.

The Research Branch of the Library of Parliament also provided helpful support to the Task Force. Christopher Lawless co-ordinated research assistance from the Research Branch and participated directly as a capable member of the committee advisory staff.

An innovative feature of the Task Force's working practice involved the participation of advisers assigned by each of the party research staffs. The Task Force benefited greatly from the contributions of David Husband of the Liberal Caucus Research Bureau, Michael Hatfield and Ian Shugart of the Progressive Conservative research staff and Karen Stotsky of the New Democratic Party Caucus Research Bureau.

In addition to the benefit of advice from representatives of provincial and territorial governments, the Task Force received prompt and cap-

able assistance from officials of federal government departments. For this co-operation and support, members of the Task Force wish to express their sincere gratitude and the hope that this report does justice to the dedication with which both orders of government serve this country.

Finally, a special word has to be said about the support of the Committees and Private Legislation Branch of the House of Commons. As Clerk of the Task Force, Nora Lever co-ordinated the efforts of the professional, technical, clerical and other support staff. With admirable grace and efficiency, she served the Task Force until taking up new responsibilities in early July. She surrendered her duties to Nino Travella, who had earlier, along with Richard Prigent, organized the Task Force's extensive travel schedule, and with whose capable support, the report was completed. Jo-Anne Pion, on contract with the Committees branch, gave tireless clerical support when the Task Force was meeting in Ottawa and travelling throughout Canada. In this latter function she was ably assisted by Gerry Soulière.

MEMBERS
PARLIAMENTARY TASK FORCE ON
FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS



MR. HERB BREAU
*Chairman
Gloucester*



MR. DON BLENKARN
*Vice-Chairman
Mississauga South*



MR. BILL BLAIKIE
Winnipeg-Birds Hill



MR. DAVID WEATHERHEAD
Scarborough West



MR. BLAINE THACKER
Leithbridge-Foothills



MR. BERNARD LOISELLE
Verchères



MR. HAL HERBERT
Vaudreuil

Contents

Report of the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements

THE REPORT IN BRIEF

CHAPTER I: INTRODUCTION

Task Force Origins and Terms of Reference	
Context for Inquiry	
The Task Force Experience	
Purpose of Report	

Annex I-A Excerpts from the Rowell-Sirois Report	
--	--

CHAPTER II: FISCAL FEDERALISM, PAST AND PRESENT

Principles of Fiscal Federalism	
Revenue-Sharing	
Fiscal Equalization	
Financing Provincial Programs of National Interest	
Fiscal and Economic Co-ordination	

Annex II-A Historical Evolution of Federal and Provincial-Local Shares of Total Government Revenues	
--	--

Annex II-B Fiscal Arrangements for Social Security	
--	--

Annex II-C Health Programs	
----------------------------------	--

Annex II-D Evolution of Federal Support of Education	
--	--

CHAPTER III: ESTABLISHED PROGRAMS FINANCING

Introduction	
Established Programs Financing: the negotiations	
Established Programs Financing: 1977-81	
Established Programs Financing: 1982-87	

Annex III-A Federal-Provincial Agreements by Category	
---	--

Annex III-B Census Under-enumeration and its Implications	
---	--

Annex III-C EPF and its Consequences	
--	--

CHAPTER IV: THE HEALTH SYSTEM

Introduction	
The Delivery System	
Program Conditions	

The National Commitment to Health Care	
Conclusions and Recommendations	

Annex IV-A The Canada Assistance Plan/Extended Health Care Interface	
Annex IV-B Physicians' Incomes	

CHAPTER V: THE POST-SECONDARY EDUCATION TRANSFER

Introduction	
Summary of Evidence	
Options: Analysis and Conclusions	

Annex V-A Student Assistance	
Annex V-B Definitions of the Post-Secondary Sector	

CHAPTER VI: SOCIAL ASSISTANCE AND SOCIAL SERVICES: THE CANADA ASSISTANCE PLAN

Fiscal Arrangements for Social Assistance	
Fiscal Arrangements for Social Services	
Interprovincial Variation	
Federal Leadership	
Confusion and Secrecy	
Accountability	
Maintenance of Funding	

CHAPTER VII: EQUALIZATION PAYMENTS

Introduction	
How the Formula Works	
The Definition of Population	
Taking Account of Differential Costs and Needs	
The 'Representative Tax System' Approach	
The Treatment of Natural Resource Revenues	
The Personal Income Override	
Interprovincial Resource Revenue-Sharing Arrangements	
Conclusions	

Annex VII-A Description of the Fiscal Equalization Program	
--	--

CHAPTER VIII: FISCAL HARMONIZATION AND ECONOMIC CO-ORDINATION

The Concept of Harmonization	
The Tax Collection Agreements	
Evidence and Proposals for Change	
Conclusions and Recommendations	

CHAPTER IX: EMERGING ISSUES IN THE CANADIAN FEDERAL SYSTEM

Introduction	
Native Peoples	
The Territories	
Taxing Crown Corporations	

CHAPTER X: SUMMARY: FISCAL ARRANGEMENTS 1982-1987

Proposals for Renewal	
Visibility and Accountability	

APPENDIX I WITNESSES AT PUBLIC HEARINGS**APPENDIX II OTHER WRITTEN BRIEFS RECEIVED**

The Report in Brief

For the first time in Canadian history, a special parliamentary committee, known as the Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements, has held public hearings prior to the re-negotiation of the federal-provincial fiscal arrangements that are central to our federal system. Seven MPs representing five regions of Canada and three political parties examined fiscal equalization programs, tax collection agreements, the Canada Assistance Plan, health and medical care programs and support to post-secondary education. They began work in mid-April 1981 and were required to complete their work by the end of July.

The premises, conclusions and recommendations that form the core of the Task Force report are set out below. Overall, they leave an impression of a system of fiscal relations that is fundamentally sound, but in need of some adaptation to new circumstances. The Task Force did not interpret current challenges to the system as calling for fundamental change in existing arrangements, nor did it consider dramatic innovations necessary or appropriate at present. Instead, it has developed a number of recommendations for amendments or adjustments to existing arrangements that, in total, promise a more visible and more solid framework to support a working, co-operative federalism throughout the 1980s.

The main points contained in the Task Force report can be summarized, by chapter, as follows:

Chapter I: Introduction

The Task Force is conscious that its work marks the first occasion on which public consultation and active parliamentary involvement have formed part of the process of negotiation leading to renewed fiscal arrangements. This participation by both MPs and the public is important.

The Task Force

- *recommends* that prior to future intergovernmental negotiations on fiscal arrangements, members of Parliament again have a similar opportunity for consultation with the public. (p. 8)

Chapter II: Fiscal Federalism, Past and Present

The Task Force

- *concludes* that there does not exist a long-term, structural mismatch between the revenue capacities and expenditure responsibilities of the federal government. It cannot be claimed that the capacity of the federal government to raise revenues has reached a structural (as opposed to a political or discretionary) ceiling. (p. 33)

Nevertheless, a majority of the Task Force

- *concludes* that further transfers of revenue sources, or tax room, to provincial governments would not be appropriate. (p. 40)

Chapter III: Established Programs Financing

The Task Force

- *believes* that any federal attempt to legislate national standards for post-secondary education would be unacceptable. (p. 78)
- *recommends* that the post-secondary and health portions of the Established Programs Financing (EPF) arrangements be separated into individual programs to become effective April 1, 1982. (p.78)
- *recommends* that the division of the EPF program transfer (that is, the total EPF transfer excluding that portion associated with termination of the revenue guarantee) be allocated to the health and post-secondary components in the proportions established in 1977. (p. 78)
- *concludes* that, by virtue of the internal allocation established by the federal government, fiscal transfers associated with the revenue guarantee must now be considered part of the health care package and/or post-secondary education transfers and should therefore be allocated, in the renewed EPF arrangements, to health and/or post-secondary education, in proportions to be negotiated. (p. 78)
- *recommends* that once allocated, federal EPF financing be considered earmarked for each program area and not meant for other purposes. (p. 78)

The majority of the Task Force

- *believes* that the EPF tax transfers should be seen as part of the agreed contributions devoted to health and post-secondary programs in the 1977-82 arrangements and therefore *recommends* that the 1982-87 arrangements continue to calculate the equalized value of the taxes transferred, and that these amounts be earmarked for the program areas. The tax transfers would be notionally allocated in the same proportion as the cash transfer allocation between health and post-secondary education. (p. 79)

The Task Force

- *recommends* that per capita entitlements for the proposed health package for 1982-83 be established as 67.9 per cent of the 1981-82 EPF program transfers plus the escalated (1981-82) value of the original \$20 transfer for Extended Health Care, plus the agreed portion of the fiscal transfer associated with termination of the revenue guarantee, the total to be escalated as in the existing arrangements by the EPF escalator from 1981-82 to 1982-83. (p. 79)
- *recommends* that per capita entitlements for federal general support to post-secondary education for 1982-83 be established as 32.1 per cent of the 1981-82 EPF program transfer, plus the agreed portion of the fiscal transfer associated with termination of the revenue guarantee, the total to be escalated as in the existing arrangements by the EPF escalator from 1981-82 to 1982-83. (p. 79)
- *recommends* that the total entitlement for each province or territory for each of the two separate established programs be computed simply as the product of the per capita entitlement and provincial population estimates adjusted, if so recommended by the Chief Statistician, for census under-enumeration, the total to be escalated from year to year as in the current arrangements. (p.79)

- *recommends* that if the Chief Statistician of Canada so advises, the federal government use population data adjusted for census under-enumeration for purposes of computing EPF transfer payments. (In such a case, corresponding adjustments will be necessary to correct base year per capita entitlements.) (p. 80).
- *recommends* that the cash transfer paid to each province under the renewed arrangements be equal simply to the total entitlement less the value of the tax transfer, including equalization paid on the tax transfer. (p. 79)
- *recommends* that federal expenditures associated with post-secondary education be transferred from the Social Affairs envelope to the Economic Development envelope. (p. 80)

Chapter IV: The Health System

The Task Force

- *believes* that achievement of comprehensive, publicly-funded hospital, medical and extended health care is a major accomplishment of Canadian society, one that represents the end of a long struggle for the realization of an ideal espoused and defended by many Canadian citizens and political leaders. (p. 114)
- *believes* that this achievement could be jeopardized by reductions in current aggregate levels of federal support, because such reductions would be likely to lead to increased reliance on private funding and ultimately to higher health care costs and erosion of the program principles. (p. 114-115)
- *concludes* that there is an overriding national interest in the operations of health insurance plans and in the effectiveness of health care delivery, and that the proper role for the federal government is the formulation, monitoring and enforcement of conditions on its financial support of provincial programs. (p. 97-98)
- *concludes* that in aggregate, and in present circumstances, federal government funding for health care services in Canada appears to be generally adequate. (p. 114)
- *recommends* that the present provisions of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing (EPF) Act, 1977, respecting the health system, be renewed essentially in their present form, with a requirement for three years' notice before termination or unilateral amendment, and with no notice possible before April 1, 1984. (p. 115)
- *recommends* that after consultation with provincial governments, the Minister of National Health and Welfare undertake a consolidation of the existing legislation—the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act, the Medical Care Act and the relevant sections of the Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act covering extended health care—in order to establish clear program conditions supported by explicit criteria against which satisfaction of those program conditions can be monitored. Thus, in case federal-provincial negotiations fail to achieve agreement on program conditions, the Task Force would expect provisions for some withholding of federal financial support to provincial plans that do not meet fully those conditions as interpreted in this report. (p. 115)
- *concludes* that retention of the present block-funding arrangement, with stricter conditions, monitoring and enforcement mechanisms, would provide an effective mechanism to ensure compliance with national program conditions. For this purpose, it will be necessary to establish operational program criteria, perhaps monitored by a parliamentary committee or a national health

council, with federal payments conditional on compliance with program criteria, but conditional in a flexible manner—that is, with a graduated holdback of the federal transfer related to the extent of achievement of program conditions. (p. 111)

- *recommends* that the Minister of National Health and Welfare report to Parliament annually on the extent to which program conditions have been met and the amount, if any, to be withheld from the federal transfer to provincial governments if it is found that program conditions have not been fully met, and that this report be referred to a parliamentary committee. (p. 115)
- *concludes* that hospital and medical care premiums constitute a regressive form of taxation and that their use for financing a service as basic as health care is regrettable. (p. 106)
- *recommends* that a clearer definition and measurement of universality of coverage be developed to ensure that the principle is respected. (p. 106)
- *recognizes* the right of those provincial governments that levy premiums to recover the costs of health services rendered to uninsured residents who are not eligible for premium assistance, but who have elected not to pay applicable premiums. Nevertheless, *the Task Force agrees* that prior payment of premiums should not be a precondition of entitlement to treatment. (p. 106)
- *recommends* that the Minister of National Health and Welfare, as part of the general review of health programs recommended in this report, initiate discussion with provincial governments to review and bring up to date the lists of basic insured health services identified in the existing legislation for purposes of defining comprehensiveness. (p. 106)
- *recommends* that a central health insurance clearing mechanism be set up to ensure that the residents of any province have ready access to services in other provinces without administrative barriers or embarrassment to the insured person. (p. 107)
- *agrees* that, for reasons of both principle and practicality, user charges (for hospital services) should be discouraged. (p. 108)

The majority of the Task Force

- *recommends* that doctors who either bill a provincial medical plan directly, or whose patients are reimbursed by the plan, not be allowed to charge fees in excess of those permitted under the plan's approved fee schedule. (p. 110)

- and therefore *concurs* with the recommendations of Justice Emmett Hall that

“The Medical Care Act should be revised to provide:

- 1) That extra-billing by physicians inhibits reasonable access to services and is contrary to the intent and purposes of the act.
- 2) that the Provinces should develop mechanisms to ensure reasonable compensation to physicians.”

and *concurs* with his proposal for a mechanism to ensure fair compensation as follows:

“when negotiations fail and an impasse occurs, the issues in dispute must be sent to binding arbitration, to an arbitration board consisting of three persons, with an independent chairperson to be named by the Chief Justice of the relevant province and one nominee from the profession and one from the government”. (p. 110)

- *recommends* that, following federal-provincial negotiations, any plan that does not meet fully all the above criteria be ineligible for full federal financial support under EPF. (p. 110)

The Task Force

- *recommends* that federal and provincial governments work together to develop appropriate criteria and conditions to ensure that transfers for the purpose of extended health care are effective in achieving the objective of adequate extended health care services. (p. 102)
- *endorses* the emphasis on the broad 'health field concept' and the community-based health care philosophy, and recommends that further work by federal and provincial governments in this field be pursued to identify more precisely program conditions or criteria that would lead to better implementation of this philosophy. (p. 102)
- *recommends* that to the extent consistent with provisions respecting confidentiality and privacy, provincial hospital and medical information systems provide for periodic statements to recipients of service to indicate both the value of services rendered and the amounts billed to provincial insurance plans by the suppliers of service. (p. 112)

Chapter V: The Post-Secondary Education Transfer

The Task Force

- *recognizes* the need for general base funding for the post-secondary sector, to permit adults of all ages—not just the traditional 18-24 age group—to pursue spiritual and intellectual goals, to polish their critical faculties and to expand their general base of knowledge on which more specific skills may be built. (p. 123)
- *appreciates* fully that because education is under provincial jurisdiction, the responsibility for coping with change and effectively serving broad Canadian interests must rest with the provinces and their institutions. Therefore, the Task Force *believes* that there should be an effective consultation mechanism to ensure concerted efforts by all concerned to establish and attain the goals that are of mutual interest to both orders of government. (p. 129)
- *recommends* that in line with the 1976 First Ministers' commitment, the responsible federal minister or ministers proceed on an urgent basis to consult with the Council of Ministers of Education, Canada on matters of concern to both orders of government in the field of higher education. (p. 129-30)
- *suggests* that early attention be given to the definition of purposes in post-secondary education that are of concern of all governments. In this connection, priority consideration should be given to the need for more highly-qualified manpower in the 1980s, and the confirmation of existing commitments to student mobility and equality of access to post-secondary education for Canadians. Similarly, it is desirable to ensure reasonable access to Canadian higher education for foreign students. (p. 130)
- *recommends* that early consideration be given to the establishment of a focal point or mechanism to ensure internal co-ordination of federal programs related to post-secondary education. (p. 131-32)
- *recommends* that federal general support for higher education to be continued on the current block-funded basis, at least until the two orders of government have consulted about the goals and future needs of the higher education sector, but as a program separate from future support for health programs. The Task Force believes that this method of providing general support to the provinces best accords with the primary responsibility of the provinces for education. (p. 132-34)

- *recommends* that the responsible provincial and federal ministers jointly review and take appropriate action on the alternatives for improved assistance to needy students described in the Report of the Task Force on Student Assistance and that priority attention be given to early adjustments in existing programs that will ensure that needy students have realistic levels of assistance in the light of rising living and other costs and reduced opportunities for summer earnings. (p. 137)
- *agrees* that there should be greater accountability to Parliament and more public information made available on the general (EPF) support provided to provinces for post-secondary education by the federal government. (p. 137)
- *recommends* that the minister designated responsible for consulting with the Council of Ministers of Education, Canada (CMEC) report annually to Parliament, beginning in 1982-83 on:
 - transfers to each province for higher education;
 - to the extent appropriate, other programs of federal support to, or involvement in, post-secondary education;
 - the effectiveness of these federal programs in moving toward the country's economic and other goals; and
 - the results of consultations with the CMEC about the definition of national purposes to be served by higher education, and the means by which the CMEC and the provinces will achieve these objectives. (p. 137)
- *recommends* that the minister's annual report be referred to a parliamentary committee for review, and that arrangements be negotiated with the provinces covering information exchange and such other action as may be required to enable the responsible minister to discharge his or her responsibility for reporting to Parliament. (p. 137)
- *recommends* that the new post-secondary program be subject to alteration or termination on three years' notice, but with no notice possible before April 1, 1983. (p. 137)
- *recommends* that the responsible provincial and federal ministers jointly review and take appropriate action on the alternatives for improved assistance to needy students described in the Report of the Task Force on Student Assistance. (p. 137)
- *recommends* priority attention be given to early adjustments in existing programs that will ensure that needy students have realistic levels of assistance in the light of rising living and other costs and reduced opportunities for summer earnings. (p. 137)

Chapter VI: Social Assistance and Social Services: The Canada Assistance Plan

The Task Force

- *believes* that the Parliament of Canada has a constitutional responsibility for programs of income redistribution, including social assistance programs paying money to Canadians anywhere in Canada. (p. 143)
- *recommends* that any statute establishing Parliament's role in provincial social assistance programs continue to use a cost-sharing approach. (p. 144)
- *recommends* that the Minister of National Health and Welfare pursue attempts to resolve the issue of work incentives and income supplementation for the working poor, either through new fiscal

arrangements for programs of social assistance and supplementation, through direct federal initiatives (such as, for example, tax credits), or through amendments to the existing Canada Assistance Plan. (p. 145)

- *recommends* that positive action by both orders of government on improving training and employment opportunities as an alternative to social assistance be undertaken in the near future. (p. 145)

The majority of the Task Force

- *endorses* reducing the restrictiveness of the Canada Assistance Plan on cost-sharing of social services in areas of highest priority (as identified by the federal and provincial ministers), at least as an interim measure. (p. 149)

The Task Force

- *recommends* that fiscal arrangements recognize interprovincial differences in cost arising from differing levels of need for social assistance payments to individuals. (p. 149)
- *recommends* that fiscal arrangements allow the federal government to assist new provincial initiatives in social assistance and social services, or permit the federal government itself to provide leadership in new initiatives, as these may be desired from time to time. Of course the federal spending power for social services should be used only in consultation with the provinces. (p. 152)
- *recommends* that the Minister of National Health and Welfare consider establishing, after consultation with provincial colleagues, a special short-term de-institutionalization thrust fund, together with national technical expertise to assist provinces as they continue programs of de-institutionalization. (p. 152)
- *recommends* that the Minister of National Health and Welfare have a Canada Assistance Plan manual compiled to include all guidelines, notes and administrative directives, and that this manual be made public, with appropriate provision to respond to questions by the public on its application. (p. 153)
- *recommends* that the Minister of National Health and Welfare undertake to review the extent to which provinces are meeting the Canada Assistance Plan conditions, and to consult with provincial colleagues on a more precise definition of the conditions. (p. 154)
- *recommends* that the Canada Assistance Plan requirements for statistical and financial information be strengthened to improve understanding of the programs cost-shared under the Plan. (p. 154)
- *recommends* that there be no reductions in the overall fiscal commitment for programs now cost-shared under the Canada Assistance Plan. (p. 154)

Chapter VII: Equalization Payments

The Task Force

- *concludes* that the principle of equalization should continue to be pursued through direct federal payments to provincial governments, and that these payments should be unconditional. (p. 157)

- *recommends* that if the Chief Statistician of Canada so advises, the federal government use population data adjusted for census under-enumeration for purposes of computing equalization payments. (p. 161)
- *recommends* that the representative tax system approach to equalization be maintained under the 1982-87 fiscal arrangements. (p. 162)
- *recommends* that property taxes for municipal purposes be included in full in the equalization formula. (p. 163)
- The Task Force does not make specific recommendations regarding the treatment of natural resource revenues because it is not known how some factors, particularly the split of petroleum revenues between federal and provincial government, are likely to evolve in the next few years. The Task Force *believes*, however, that the following rules should guide decisions taken with respect to the treatment of resource revenues:
 1. The maximum portion of natural resource revenues that should be included in the equalization formula should be that portion of these revenues that are used for budgetary purposes, that is, as a minimum, the portion sequestered to non-budgetary heritage funds should be excluded.
 2. To the extent that provinces provide special services to their citizens that they would not likely have offered had they not enjoyed large surpluses from resource revenues, it would be reasonable to exclude from the formula a portion of resource revenues that find their way into provincial budgets. For example, if a resource-rich province decides to retire all municipal debts, as was done in Alberta, the federal government need not assume that the retiring of municipal debts is a normal provincial expenditure. In short, resource revenues should be included in the formula only to the extent that they are used to finance what might be considered normal provincial services.
 3. All resource revenues should be treated in the same manner. That is, no particular type of resource revenue should be excluded from the equalization formula, and all resource revenues, should be included to the same extent. (Under the current formula, revenues from land sales are excluded, non-renewable resource revenues are included to the extent of 50 per cent, and renewable resource revenues are included in full.)
 4. There should continue to be some kind of ceiling or safety net relating to the share of total equalization that may be paid out on account of resource revenues in order to protect the federal treasury against runaway increases in the cost of equalization. (p. 164-65)
- *recommends* that negotiations be directed toward an equalization formula that can apply uniformly to all provinces, without arbitrary or discriminatory special provisions. (p. 169)
- *recommends* that if any province whose equalization entitlement in 1981-82 is more than \$5 per capita sees its equalization entitlement reduced by more than 5 per cent as a result of the implementation of a revised formula, it should continue to receive 95 per cent of its 1981-82 entitlement until 1984-85 or until the formula yields more than 95 per cent of its 1981-82 entitlement, whichever comes sooner. (p. 171)

Chapter VIII: Fiscal Harmonization and Economic Co-ordination

The Task Force

- *recommends* that the federal government encourage continuation of the present tax collection agreements (as provided in Part III of the current fiscal arrangements legislation), subject to the

three general guidelines set out by the Minister of Finance to determine whether proposed tax measures will be administered by the federal government under the tax collection agreements. (p. 185)

- *recommends* that the federal government continue, in the new arrangements, the provision for "Provincial Personal Income Tax Revenue Guarantee Payments" contained in Part IV of the current fiscal arrangements legislation. (p. 185)
- *recommends* that the federal government actively pursue agreement with provincial governments on a 'code of tax conduct'. (p. 185)
- *recommends* that the Minister of Finance propose to his provincial counterparts the establishment of an intergovernmental committee to examine and report on a regular basis to federal and provincial Ministers of Finance on the 'state of the economic union'. This committee would be concerned with the overall issue of fiscal harmonization and might consider the establishment of a broad 'code of economic conduct' encompassing taxation, expenditure and economic regulation. (p. 185)

Chapter IX: Emerging Issues in the Canadian Federal System

The Task Force

- *recommends* that the appropriate federal minister(s) establish clearly that fiscal arrangements shall not in any way prejudice the existing constitutional responsibilities of the federal government for Native peoples. (p. 189)
- *notes* that proposals are in the offing that would place federal-territorial government fiscal arrangements on a formula basis, facilitating long-term financial planning, and
- *believes* that, although federal-territorial government fiscal arrangements based on a longer-term formula approach might appear to lessen accountability to Parliament in the short run, it could in fact be increased in the longer term by coupling the periodic renegotiation of the new arrangements with a requirement for a specific report to Parliament on their effectiveness. Accountability would be further enhanced if there were to be a requirement that this report be referred to a parliamentary committee for review and assessment. (p. 190-91)

Thus, the Task Force may be viewed as advocating a workable co-operative federalism, not a classical division of powers or responsibilities among governments. If the decade or two up to 1976 are viewed as periods of active federal leadership to launch the network of basic programs falling within the Task Force order of reference, and the established programs financing arrangements negotiated in 1976 as an attempt to ensure provincial flexibility and responsibility in these same programs, then the proposals advanced here must be viewed as reaffirming and re-adjusting the federal role in these arrangements to meet national needs while respecting provincial jurisdiction. Indeed, while the Task Force recommends sustained support of these programs, it also recommends a clearer definition of the purposes of that support and of the results sought through it, and tighter mechanisms of accountability.

At the same time, this report stresses the question of visibility, not as a public relations exercise, but as a key element of the answerability of government to the public. If the public does not see how and where federal money is spent, the Task Force argues, the citizen is denied the opportunity to assess government performance. Answerability of federal MPs to the public is the other side of the coin from accountability of ministers to Parliament, and a government whose efforts are not visible cannot be answerable.

The Task Force report seeks to promote both.

Chapter I

INTRODUCTION

Task Force Origins and Terms of Reference

This special committee of the House of Commons, composed of seven members representing the three parties, was established as a parliamentary Task Force on February 5, 1981 and charged to "examine the programs authorized by the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977, focussing, in particular, on fiscal equalization, the tax collection agreements, the Canada Assistance Plan, and Established Programs Financing; and that this examination take place within the context of the government's expenditure plan as set out in the October 18, 1980 budget".

Task Force membership was named March 13 and our first public hearing was held April 23. Following our decision to travel across the country to permit public participation in each province and territory, it became impossible to meet the original deadline of June 26 set in the Order of Reference, and a working deadline was established in order that the report be available as background to federal-provincial discussions beginning in September 1981. Thus the Task Force was required to complete its report within three months of beginning work on this formidable topic.

The fact that our terms of reference directed the Task Force to conduct its examination within the context of the October 28, 1980 federal budget represented a particular problem for us, in that the opposition parties had voted against that budget, each for its own reasons. Bearing this political reality in mind, the Task Force faced a choice in its work. Attempting to address directly the question of expenditure levels in specific transfer programs in the context of the October 28 budget would have meant implicit acceptance of the

Finance Minister's expressed intention to achieve "significant savings ... in transfer payments to provincial governments which are part of the social affairs envelope".

This approach was unacceptable for a number of reasons, ranging from opposition by some members to cutbacks in the social affairs envelope on principle, to perceptions by others that it would be a mistake to try to reduce the present federal budget deficit at the expense of these programs. Furthermore, it was felt by some that assessment of expenditure levels in the various programs, in the context of the October 28 budget, could not be undertaken without implicit acceptance of the government's own report of its revenue capacity, an acceptance again impossible because of differing views as to the alternatives available to the government if it wishes to reduce its budget deficit. Some would look to the tax expenditure account long before looking at social programs. Others would look to alternative forms of restraint.

Questions of economic outlook and expenditure plans are political—and budgetary policy priorities must be the subject of ongoing policy debate. Moreover, economic realities are particularly difficult to read just now. The Prime Minister, the Rt. Hon. Pierre Elliot Trudeau, observed, in his June 30, 1981 letter to all Premiers, that since the federal budget was presented by the Hon. Alan MacEachen, Minister of Finance, "there have been developments at the international, national and provincial levels which inevitably will have an impact on our future course... Mr. MacEachen will be consulting again in the early fall to discuss in detail what adjustments in policy might be required..." In any case, the government's expenditure plan applies only through the 1983-84, while the fiscal arrangements to be examined by us run at least to 1986-87, and probably beyond.

The alternative approach to our work was to concentrate our attention primarily on the major questions of appropriate structure and institutional design in intergovernmental fiscal arrangements. This is what we have done. We have tried to clarify the purposes of federal involvement in services delivered to the public through provincial governments, to assure full and equitable access of all citizens to these services, and to establish clear lines of accountability to Parliament, and of Parliament to the public. For this reason, the general orientation of our report is toward a clearer identification of the purposes for which federal funding is voted and of the conditions under which such support will be maintained, and toward greater openness in federal-provincial relations.

Thus we have produced a set of guidelines and principles—a framework—within which we believe representatives of federal and provincial governments can best negotiate whatever changes appear appropriate in light of the social goals of these programs, the economic circumstances that prevail as negotiations proceed and the fiscal positions of both orders of government. We have not attempted to draft a menu of specific program changes. Our comments later in this report on funding levels for particular programs must be interpreted as political judgements on the merits of these programs individually, not conclusions flowing from a considered budgetary analysis or comprehensive program evaluation.

The thread that runs through this report therefore is not budgetary calculation, but accountability in Parliament for federal spending. We concentrate not on the government's expenditure plan, but on institutional changes designed to ensure that Parliament itself can deal more effectively with, and be held more fully accountable for, federal revenues flowing directly to provincial governments. Our proposals go beyond the context set by the October 1980 budget to address the structural problems of fiscal federalism. Our concern has been the form of intergovernmental fiscal relations likely to provide the right stepping-stone to the structure that will carry us into the closing decade of the century.

Under these circumstances it hardly needs to be said that not all technical questions have been fully explored. Moreover, we have not reached full

agreement on all issues before us. But we have a number of important recommendations to offer. On some issues, we report differences of opinion that remain among members. But while each of us would have written portions of this document differently, we are pleased that we can offer a report that, in its overall thrust, each of us can support as a useful response to the assignment we took on.

We are willing to endorse this report collectively, not because we have all compromised to the point of a consensus document, nor because we have erased all of the profound philosophical differences that separate our positions, but because this document makes clear what some of those differences are. We sincerely believe that what is important for us as a Task Force, and what is important for this country, is to work together to arrive at action that is mutually acceptable in light of our different values, not to separate and go our own ways because we cannot agree. If we have, by these efforts, helped Canadians to understand better the profound questions that challenge the fiscal arrangements underlying our federation, we will consider our intensive work on this report a worthwhile investment.

It is not generally appreciated that this Task Force was established as a result of a proposal by the opposition parties, not as a federal government negotiating ploy or stalling tactic. However, concerned as they are by the need to develop their next budgets, it is understandable that provincial governments were initially skeptical and suspicious of our role, and guarded in their preliminary reaction. We wish to record, nevertheless, that we were received graciously and hospitably by provincial governments, and enjoyed their co-operation in our work. Members of the Alberta government met with us informally at a private dinner meeting and members of the Ontario government met with us and our research advisers in an informal discussion. Neither released an official statement, but the Hon. Frank Miller, Provincial Treasurer of Ontario did deal with federal-provincial fiscal relations in an extensive budget paper released with the 1981 Ontario Budget a week after our meeting. In Quebec we enjoyed a frank personal discussion with the Hon. Jacques Parizeau, Minister of Finance. All other provincial governments met us privately with written submissions, which they later made public. Only the government of New

Brunswick appeared in an open public session. (It is interesting, and perhaps revealing, to note that this experience closely parallels that of the Rowell-Sirois Commission 40 years ago (see Annex A to this chapter). For those who think constitutional strains are new, this precedent may be encouraging.) We also had the pleasure of a very useful meeting with a number of former provincial premiers who gave us the benefit of their deep experience and knowledge of this country.

As we proceed through our review of individual programs, it will become clear that we are impressed with the accomplishments of our system to date. In every area explored, the story has been similar: increased opportunities to participate in an independent, dynamic post-secondary education system; increased standards of care in a comprehensive health system; rising standards of income maintenance and social services; achievement of tax harmony and efficient tax collection; an extensive equalization program—all represent major accomplishments in a system progressing and adapting effectively to changing circumstances. The concerns we heard have been primarily the worries that come with success—they have been criticisms not of progress to date, but fears that future progress, or even past gains, may be comprised or eroded by problems of slowing real income growth and policies of economic restraint.

There is still a long way to go, of course, and critical review is warranted at this time. But the task of marking out new directions should not make any of us lose sight of the remarkable strength and adaptability of the structures now in place. Indeed, we see this as the theme of our report: to develop, sustain and fortify the network of fiscal relationships that has evolved to date in the Canadian federation. Several generations of development have gone into shaping these fiscal arrangements, which are fundamentally sound and, in many respects, the envy of other federal countries. But for many reasons—constitutional tensions, political responses to unanticipated resource revenues, a changing balance of economic power among provinces—this federal structure is again experiencing new problems.

We believe that the array of proposals set out in this report does provide a more effective framework embracing a clearer expression of the national interest in social programs and greater account-

ability through Parliament for the allocation of federal expenditures, balanced against a need for appropriate provincial autonomy, flexibility and access to the resources necessary to assure minimum standards of basic public services across the nation.

In this situation we see the federal Parliament as an institution whose influence can provide the support—the sustaining webbing or fabric—that can carry Canada's fiscal arrangements into a new stage of co-operative federalism.

Context for Inquiry

In pursuing its mandate, the Task Force was conscious of following in the tracks left by the remarkable study produced by the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (the Rowell-Sirois Commission) over forty years ago. As Professor Donald Smiley pointed out in the introduction to his edition of Book I of that report, the Commission's terms of reference made it "almost inevitable that the Commission's account of the development of the Canadian federal system should be centered around economic factors".¹ Smiley observes that "the other major theme of the development of our federal system is its adjustment to the demands of cultural dualism"², a theme that, as he observed, was addressed by the Royal Commission of Inquiry on Constitutional Problems (the Tremblay Commission), appointed by the Government of Quebec in 1953.

As federal parliamentarians, writing at the beginning of the 1980s, in the 115th year of the Canadian federal system, we are conscious of both themes. We are also conscious of a third theme, more closely associated with the workings of a federal system than with its consequences. That is the theme of accountability in public affairs. We return frequently to that topic later in this report.

In his commentary on the Rowell-Sirois report, Smiley calls attention to a significant passage:

It must be emphasized again that collective action through the agency of democratic government implies a common purpose and an agreed method of achieving it. If the common endeavour is one with respect to which deep impulses in the community arouse differing conceptions, it is likely to

break down and the consequent disharmony will embarrass all the common enterprises which have been entrusted to the government. A population of common origin and traditions, deeply habituated to think alike on fundamental issues, may be readily able to maintain the agreement necessary for collective action affecting the whole range of community life. Canada lacks that homogeneity and this, in turn, limits the extent of collective endeavour which can be effectively organized under Dominion control.

This is why Canada is a federal state and must remain so. Deep underlying differences cannot be permanently overcome by coercion. There are, of course, many matters in which there is sufficient community of interest and purpose for them to be entrusted to the Federal Government and they are increasing. Modern transportation and communication and the integration of the economy lift many matters to the level of general interests which might, if agreed upon, be cared for by the Federal Government.³

Smiley claims that this analysis has two implications. First,

continuous economic growth whose impact is felt throughout Canada is necessary to the viability of the federal system... general economic dislocations give rise to... severe stresses on the federal fabric itself. The necessary solvent, the circumstances under which enough consensus results to make federalism workable, is thus widely distributed well-being.⁴

Second,

because of the dualistic nature of Canadian society, there is room for questioning the long run wisdom of federal initiatives in those fields of activity which impinge most directly on the cultural differences between English-speaking and French-speaking Canadians. In terms of the Commission's analysis, "collective action through the agency of democratic government implies a common purpose and an agreed upon method of achieving it". And yet since World War II federal involvement in a great number of matters bearing directly on the quality of cultural life has proceeded apace—involvement in hospitalization and public health services, in welfare, in amateur athletics, in university education, in the promotion of the arts and letters and so on. Such federal initiatives have understandably created certain stresses in our federal system and it is reasonable to predict that these stresses will become more severe....⁵

Today, the processes of adjusting to changing patterns of industrial activity in a slowing and more competitive world economy do indeed give

rise to severe stresses on the federal fabric. Once again, it might be said that

it was by no means clear... that the equilibrium necessary to a working federalism could be reached. It was not clear whether room could be found for the free play of provincial aspirations without denying to the Dominion the confidence and loyalty it needed for the advancement of common national purposes.⁶

What we find comforting about that appraisal contained in the Rowell-Sirois Report is that it appeared in their description of conditions prevailing toward the end of the first thirty years of Confederation. Now, almost a century after the period they were describing, we confront the same doubts. With luck, so also will our successors confront doubts, another century down the road to a balanced federation, as they attempt to achieve a new balance in the roles of two orders of government serving the same people.

To achieve greater co-operation within the context of this constantly-changing federal system, it seems to us that clearer accountability of both federal and provincial governments is essential in many areas where joint responsibility has been either prescribed constitutionally or made inevitable by the needs of a modern integrated national economy. In the integrated and interdependent community of the closing years of the 20th century, the 'classical' model of federalism, based on the principle of fiscal responsibility (which would assign to each province the revenue sources necessary to permit it independently to provide the services allocated to it, or to discharge the responsibilities assigned to it under the BNA Act), is not appropriate—nor can a system of unconditional "National Adjustment Grants" be exclusively relied upon for this purpose. But neither can we recommend a degree of centralization that forces provinces to adhere unswervingly to federal priorities or imposes a heavy uniformity on diverse cultural or regional traditions.

If classical federalism cannot be achieved, then some forms of workable co-operation are essential. Many of the recommendations in this report bearing on institutional design or structure are intended to achieve that end by promoting greater accountability for the portion of the nation's resources allocated through the public sector, including those raised by the federal government

and transferred to provincial governments through federal-provincial fiscal arrangements.

Such accountability cannot come easily. Some problems of decentralization in large organizations are universal and enduring. The twin precepts of clear central responsibility for plans and policy and full operational authority in the field are in conflict—indeed are contradictory. So, too, are the twin aims of a constitution that assigns responsibility for general individual well-being and the development of a united society and an integrated national economy to a central government, but responsibility for delivering health, education and social services to provincial governments.

In Canada, the realities of politics work against the establishment of clear divisions of responsibilities, and certainly preclude neglect by federal politicians of areas falling in provincial jurisdiction. (The temptations, of course, work both ways.) As a political representative, a federal MP cannot ignore any of the immediate concerns of constituents. Indeed the federal MP, as much as any provincial representative, takes an active interest in matters of health or post-secondary education or day-care service. A constituent appealing to a federal MP does not wish to be told that certain problems fall within provincial jurisdiction; what is more important, many federal MPs have no desire to say so.

Thus, any tendency toward organizational efficiency through formal decentralization is offset by the readiness of federal MPs to be actively concerned anywhere their constituents' interests appear to be at stake. Many times these interventions will be in areas of provincial jurisdiction. (Similarly, of course, a provincial politician will be concerned in areas of federal jurisdiction when constituents claim to be suffering from federal policies or lack of action.) Thus the organizational theory may be fine, but reality keeps breaking in. This homely observation helps to explain why federalism is in many ways a matter of pragmatic adjustment to changing circumstances.

Federalism is also, however, a matter of fundamental principle and political philosophy. It reflects the leadership of political idealists as well as the accommodations of political realists.

The evolution of fiscal arrangements toward their present structure reflects individual commit-

ments to the development of government programs that better embody ideas of equity or sharing or the security that comes with a sense of community. But one can understand our federal system only as the outcome of earlier struggles to reconcile these desires for a community that is national in scope with concerns for regional autonomy in the delivery of programs serving different cultural groups and meeting diverse needs.

The traditional posture on the question of accountability, one set out forcefully by the Rowell-Sirois Commission and repeated in the principles set out in 1966 by the Minister of Finance of the day (see Chapter II), is that each order of government should be directly responsible for raising the resources necessary to finance its own expenditures. On this basis, a federal withdrawal from present intergovernmental transfer programs would appear to be warranted. But we have already observed that this principle obviously conflicts with other principles. Principles of equalization and equity or universal access to national programs all call for federal support of expenditures falling within provincial jurisdiction in order to realize national goals of the sort just mentioned.

Moreover, co-ordination may often be required to achieve a common objective or to ensure that what it means to be a Canadian is the same throughout the country. A national presence may be required to ensure adequate expenditures on programs whose benefits, in an increasingly integrated economy with an increasingly mobile population, spill over provincial boundaries.

For this reason, the principle of direct fiscal responsibility for program expenditures must be supplemented by some form of indirect accountability for intergovernmental transfers. This is a generic problem where federal parliamentarians are asked to authorize the transfer of federal revenues to provincial governments for use in financing expenditures in programs deemed to be of national interest or concern. As federal parliamentarians, we see no escape from an obligation to ensure that national objectives are achieved through these programs funded in part by federal taxpayers. That is, we see no escape from a responsibility to monitor conditions with respect to programs in which a significant national interest is at stake, and to report to the public, through Parliament, on the satisfaction of those conditions.

In different forms this basic problem arises in each of the programs we were instructed to examine. We have not sought a simple, uniform solution to this dilemma, but in each case we have attempted to identify an appropriate mechanism to discharge this responsibility to account properly for the use of public funds allocated by the Parliament of Canada. Before pursuing that issue, however, it may be useful to comment briefly on what the Task Force found during its hearings across the country.

The Task Force Experience

As we crossed the country, one message was clear: Canadian citizens are more sensitive to what unites them than to what separates them. They are more concerned with a workable federal system than with fine points of jurisdiction. Despite the strains and controversy associated with energy policy, the constitution, RCMP costs and other intergovernmental frictions, we found that individual Canadians still seem to have little difficulty wearing two hats, as federal taxpayers and voters and as provincial taxpayers and voters. We are heartened to be able to confirm that Canadians remain willing to share their good fortune through interpersonal redistribution and through inter-regional transfers. They look to the federal government to assure appropriate national standards of access and equity in the programs through which equality of opportunity can be achieved for all Canadians. We encountered few who quarrelled with the need for strong federal leadership in setting out these national standards. Particularly encouraging was the view of many provincial officials and ministers that in co-operative negotiations with their federal counterparts, there would emerge few serious differences on basic national objectives. In short, Canadians are more united than their governments sometimes seem to be—the links that bind them are in reality much stronger than the relations between their governments might suggest.

Canadians demand an effective co-operative federalism. Witnesses representing legions of citizens engaged in the delivery of services in health, education, social services and community affairs made it very clear they would not long tolerate intergovernmental rivalry as a reason for denying

the provision of essential services or the resources necessary to assure all Canadians access to them.

At the same time, representatives of several provincial governments expressed concern at the present, unprecedented strains in federal-provincial relations. In order that our federal system serve better the witnesses who came to us, and all those they represent, we hope that our work will make some contribution to solving this problem.

That this vast land of ours is much blessed by Providence and by nature needs no argument by the Task Force. What we do wish to offer, however, is a reminder of the depth of our national endowment in terms of human energy and human spirit. As we travelled, we were encouraged by the spirit of participation and sharing we encountered, by the commitment to service and community evident in the many representatives from service activities and voluntary agencies. Many came long distances or from remote communities; many came despite disabilities or handicaps. With little time and, in most cases, less help or staff support, they prepared thoughtful, personal presentations. They argued not their own cases, but for the resources to serve others. One cannot travel the country and hear the representatives of its many interest groups and cultures without carrying away a greater commitment to our identity as Canadians and our future as a federation.

We believe that this form of public participation is desirable in the process of periodic review of federal-provincial fiscal relations. Our report takes into account the advice and representations we received in public hearings and it would be inconsistent not to argue for a similar role for parliamentarians in the future. A recommendation on this matter is set out later in this chapter.

It must be recognized, of course, that the representations we heard were from particular interest groups. They came from people who had dedicated much of their personal or professional lives to a particular activity. They had a clear vision of the important purposes to which additional resources could be put; they tried to describe, in human terms, the contribution a larger budget could make. They had experienced frustration, and even anger, at failing to find the expanded resources they saw as necessary. Each could, in all

sincerity, make a persuasive case that a particular activity was underfunded and that federal action to ensure a larger budget, increased resources, higher priority, was essential, despite provincial government decisions, constitutional provisions or any general resource constraints.

Many such representations, from many sources, enter into the difficult choices to allocate limited budgets among competing claims. We cannot balance the claims we heard against those for resources to ensure higher environmental standards, improved safety for industrial workers, greater opportunities for cultural growth for those living in urban centres or remote regions, or better housing for Native peoples. Nor can we ignore the need to respect cultural and regional differences as reflected in different provincial expenditure priorities or tax policies, or the simple need to respect the constitutional division of powers and responsibilities.

We had to recognize, in other words, that our hearings could not, by their nature, give a fully-balanced picture of all the considerations to be weighed in renegotiating federal-provincial fiscal arrangements. We have therefore done what it is the job of politicians to do—we have added our personal judgements to the evidence we received in arriving at our response to the public representations to which we listened very carefully in our hearings across the country.

Purpose of Report

A final word on purpose. First, we are not attempting to design a structure to last for decades. Nothing is permanent in a federal system, save its fundamental principles. It is foolish to aim for one timeless, optimal allocation of functions and levels of transfers, and we do not try.

What we are seeking is a system that, so far as possible, has its own built-in adjustment mechanisms and safety nets, a system that is flexible, resilient and robust enough to withstand shocks. We know that the next five years may hold changes and surprises that no formula can fully anticipate. What we have tried to do is point to the direction that at the moment seems appropriate for the next five years, and to avoid establishing

irrevocable commitments to arrangements that might be challenged by the unexpected.

Second, our goal was not to undertake an extensive analysis of past and future trends in fiscal relations in Canada. As working politicians, our aim was to identify the key questions on which members of Parliament would have to make judgements—political judgements—in debating revised fiscal arrangements. We hope that in so doing we may also help all concerned Canadians to understand these arrangements and express their own views. And we hope that our report will be useful to the provincial governments and to the federal government which must collectively debate and negotiate these arrangements. We do not set out here a federal government negotiating position, but a commentary from the perspective of concerned federal parliamentarians.

The purpose of this report is therefore to contribute to a general understanding of fiscal arrangements in Canada in their historical context, and to provide background and recommendations useful to the current renegotiation of these arrangements. Recognizing that many of the questions discussed here will be settled finally through federal-provincial discussions, we have aimed at commentary and assessment as well as policy recommendations. Where differences exist, we have not hesitated to describe the range of views held by Task Force members. Given the diversity of the country and the complexity of the shifting sets of federal-provincial and inter-regional arrangements that reflect the interaction of many different, strongly-held values and philosophies, it is not surprising—or discouraging—that agreement among seven individuals representing five regions and three political parties has not been achieved on all issues. We make no apology for the fact that we could not resolve all our differences of opinion in making specific recommendations.

What was encouraging to us—and what might be surprising to the reader—is that we were able to discuss these issues with a commitment to finding, wherever possible, mutually acceptable solutions to the real and shifting pressures of the present environment. We did not treat these issues dispassionately, but we approached them without confrontation; not without disagreements, but with respect for the genuine differences in the views and

concerns of the various regions and for the different philosophies we hold. We attacked the problem itself, not each other, and we see our report as just that—a report on present problems of federal-provincial relations as perceived by a diverse group of politicians who were exposed briefly to a sample of informed opinion and the concerns of involved Canadians across the country.

Just as Canada represents a compromise and a paradox in the face of the factors that work against its existence as a united country, so Canadian federalism blends and balances many diverse forces. Its strength lies in the marriage of pragmatism and principle, the compromise between the conflicting philosophies and many realities that make up a society.

We are conscious that the work of our Task Force marks the first occasion on which public consultation and active parliamentary involvement have been possible during the process of reviewing and renegotiating the central features of fiscal federalism in Canada. We believe that this participation is important, and *the Task Force therefore recommends that*

prior to future intergovernmental negotiations on fiscal arrangements, members of Parliament again have a similar opportunity for consultation with the public.

We believe our report demonstrates that this kind of consultation can contribute a unique perspective as background to future negotiations.

Notes (Chapter I)

¹ Donald V. Smiley, ed., *The Rowell-Sirois Report, Book I* (Toronto: McClelland and Stewart, 1963), p.2.

² *Ibid.*, p.3.

³ Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, *Report* (Ottawa: King's Printer, 1940), p. 97.

⁴ Smiley, *The Rowell-Sirois Report*, p.4.

⁵ *Ibid.*, p.5.

⁶ Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, *Report*, p. 65.

Annex I-A

Excerpts from the Rowell-Sirois Report, 1940

The following excerpts include the summary paragraphs from each chapter of Book I of the Rowell-Sirois Report, in which the Commission sets out its interpretation of economic history from Confederation up to the time of its Report. Also included are the Commission's terms of reference and concluding discussion of constitutional provisions respecting economic powers and federal provincial transfers, particularly their recital of the disadvantages of conditional grants.

ROYAL COMMISSION ON DOMINION-PROVINCIAL RELATIONS

TERMS OF REFERENCE

PRIVY COUNCIL

CANADA

CERTIFIED to be a true copy of a Minute of a Meeting of the Committee of the Privy Council, approved by the Deputy of His Excellency the Governor General on the 14th August, 1937.

P.C. 1908

The Committee of the Privy Council have had before them a report, dated August 5th, 1937, from the Right Honourable W.L. Mackenzie King, the Prime Minister, submitting—with the concurrence of the Minister of Finance and the Minister of Justice:—

1. That, as a result of economic and social developments since 1867, the Dominion and the provincial governments have found it necessary in the public interest to accept responsibilities of a character, and to extend governmental services to a degree, not foreseen at the time of Confederation;
2. That the discharge of these responsibilities involves expenditures of such a magnitude as to demand not only the most efficient administrative organization on the part of all governments but also the wisest possible division of powers and functions between governments. That particularly is this the case if the burden of public expenditures is to be kept to a minimum, and if the revenue-raising powers of the various governing bodies are to possess the adequacy and the elasticity required to meet the respective demands upon them;

3. That governmental expenditures are increased by overlapping and duplication of services as between the Dominion and provincial governments in certain fields of activity. That in other respects the public interest may be adversely affected by the lack of a clear delimitation of governmental powers and responsibilities;
4. That representations have been made on behalf of several provincial governments and by various public organizations that the revenue sources available to provincial governments are not in general adequate to enable them to discharge their constitutional responsibilities, including the cost of unemployment relief and other social services and the payment of fixed charges on their outstanding debt; that, consequently, if they are to discharge their responsibilities, either new revenue sources must be allotted to them or their constitutional responsibilities and governmental burdens must be reduced or adjustment must be made by both methods;
5. That representations have been made by provincial governments that municipal governments which have been created by, and derive their powers and responsibilities from the provinces, are confronted with similar problems; that, in particular, necessary municipal expenditures have placed an undue burden on real estate and are thereby retarding economic recovery; also that the relations between provinces and municipalities are an essential part of the problem of provincial finances;
6. That, finally, it has been represented that unless appropriate action is taken the set-up of governmental powers and responsibilities devised at the time of Confederation will not be adequate to meet the economic and social changes and the shifts in economic power which are in progress without subjecting Canada's governmental structure to undue strains and stresses.

The Prime Minister, therefore, with the concurrence of the Minister of Finance and the Minister of Justice, recommends:—

1. That it is expedient to provide for a re-examination of the economic and financial basis of Confederation and of the distribution of legislative powers in the light of the economic and social developments of the last seventy years;

History of the Commission

The Commission was appointed by Order in Council (P.C. 1908) dated 14th August, 1937, printed immediately preceding this section.

On August 31, 1937 Mr. Alex Skelton, chief of the research department of the Bank of Canada, was appointed by Order in Council (P.C. 2113) as Secretary of the Commission and Director of Research. Subsequently Miss M.K. Rowland was appointed as Assistant to the Secretary to aid in administration. Mr. Adjutor Savard was appointed French Secretary with particular responsibility for correspondence and relations with French-speaking Canadians. Mr. Savard acted as Secretary during the hearings at several provincial capitals and, in the later stages of the Commission's work, became responsible for the important task of supervising translation of the Report, appendices and other published studies. Mr. Wilfrid Eggleston was appointed Assistant to the Secretary with particular responsibility for supervision of reporting and travelling arrangements. After the public hearings Mr. Eggleston was transferred to the research staff of the Commission. Mr. R.M. Fowler of Toronto was appointed Registrar and Head Secretary to the Chairman, Chief Justice Rowell, and after the retirement of the Chief Justice, Mr. Fowler continued on the Commission's secretariat. Mr. Louis S. St. Laurent, K.C., of Quebec City and Mr. James McGregor Stewart, K.C., of Halifax, were appointed Counsel to assist the Commission in its public hearings, but except during certain sittings in Ottawa only one counsel was present at each hearing of the Commission.

Terms of Reference.—The Order in Council appointing the Commission imposed upon it a task of great complexity and magnitude. But wide and comprehensive as the terms of reference were, they were primarily concerned with one great problem, viz., the relations between the Dominion and the provinces. The Commission accordingly directed its inquiry strictly to this main problem. Many representations made to the Commission were concerned with other matters and, therefore, fell outside the scope of the inquiry.

The recital in the terms of reference set out certain conditions on which presumably the Commission was expected to report: the enlarged responsibilities of government due to economic and social developments; the need for "the widest possible division of powers and functions between governments"; the allegation that ex-

penditures were increased by overlapping and duplication of services as between the Dominion and the provinces; the complaint of the provinces that their revenue sources were inadequate to enable them to fulfil their constitutional responsibilities; the representations of the provinces that their municipalities were confronted with similar financial difficulties and, particularly, that conditions were such as to place an undue burden on real estate; and finally, the representation that unless appropriate action were taken, the governmental structure would be subject to undue stresses and strains in meeting the economic and social changes and the shifts in economic power which are in progress.

The operative clauses of the Order in Council more precisely instructed the Commission to make "a re-examination of the economic and financial basis of Confederation and of the distribution of legislative powers in the light of the economic and social developments of the last seventy years." Without limiting the broad scope of such an inquiry the Commission was instructed in particular:—

- (a) "to examine the constitutional allocation of revenue sources and governmental burdens to the Dominion and provincial governments, the past results of such allocation and its suitability to present conditions and the conditions that are likely to prevail in the future;
- (b) to investigate the character and amount of taxes collected from the people of Canada, to consider these in the light of legal and constitutional limitations, and of financial and economic conditions, and to determine whether taxation as at present allocated and imposed is as equitable and as efficient as can be devised;
- (c) to examine public expenditures and public debts in general, in order to determine whether the present division of the burden of government is equitable, and conducive to efficient administration, and to determine the ability of the Dominion and provincial governments to discharge their governmental responsibilities within the framework of the present allocation of Public functions and powers, or on the basis of some form of reallocation thereof;
- (d) to investigate Dominion subsidies and grants to provincial governments."

The Order in Council appointing the Commission clearly indicated that its task was two-fold: the Commissioners were instructed to consider and report upon the facts disclosed by their investigations; and "to express what in their opinion, subject to the retention of the distribution of legislative powers essential to a proper carrying out of the federal system in harmony with national needs and the promotion of national unity, will best effect a balanced relationship between the financial powers and the obligations and functions of each governing body, and conduce to a more efficient, independent and economical discharge of governmental responsibilities."

ties in Canada." In short, the Commission was intended to be both a fact-finding body, and a body to make recommendations.

Although in the preliminary visit made by the Chairman and the Secretary in September and October, 1937, the Premiers of all provinces expressed their willingness to co-operate in the work of the Commission, it was found that full participation by all provincial governments was not forthcoming. The Government of Alberta subsequently declined to appear before the Commission or to participate in its activities. The position of the Government was set forth in a letter from Premier Aberhart to the Chairman in reply to a request for the Government's views on various questions:—

Office of the Premier
ALBERTA
EDMONTON, MARCH 30, 1938

HON. NEWTON H. ROWELL, CHAIRMAN,
Royal Commission on Dominion-Provincial Relations,

DEAR SIR,

Owing to the fact that the legislature has decided against presenting a brief to the Commission on the grounds already outlined to the Federal Government, we would respectfully suggest to you that it would be inconsistent and contrary to the decree of the legislature to answer the questions you have directed to us.

It is our intention to present a comprehensive brief directly to the Federal Government, a copy of which will be sent to each of the provinces.

Yours truly,

(SGD.)
WILLIAM ABERHART,
Premier.

The Commission also inquired if the Government had any objection to its summoning various officials to appear before it to give evidence on the matter of overlapping, but the Premier objected in view of the resolutions of the Legislature. At the hearings in Edmonton the Edmonton Chamber of Commerce, however, presented a comprehensive survey of the position of the Province within federation, and thereby a serious gap in information was avoided.

The Province of Quebec was represented at the opening session of the hearings in Quebec City by counsel who welcomed the Commission and presented a memorandum setting forth its reasons for not participating. The memorandum declared in part:—

"...nous devons déclarer que le gouvernement de la province de Québec ne comparaît devant cette

Commission, ni en qualité de demandeur, ni en qualité de défendeur; et qu'il n'entend être lié en aucune façon par les conclusions de votre rapport.

Si le gouvernement de Québec a cru devoir se faire représenter à cette séance initiale, c'est qu'il n'a pas voulu manquer de courtoisie envers la Commission, c'est aussi parce que son silence aurait pu être considéré comme un acquiescement au principe qu'a posé le gouvernement fédéral, en confiant à une commission nommée par lui seul la mission de faire enquête en vue d'amender l'acte fédératif de 1867."³

The Government of Ontario co-operated fully in supplying the Commission with statistical information, and in public hearings at Toronto, with the exception of answering a number of questions addressed to the Government by the Commission, but later declined to co-operate further, alleging that there had been a breach of faith on the part of the Dominion Government which had changed the gift tax section of the Income War Tax Act prior to the Report of this Commission.

The Government of Ontario co-operated fully in supplying the Commission with statistical information, and in public hearings at Toronto, with the exception of answering a number of questions addressed to the Government by the Commission, but later declined to co-operate further, alleging that there had been a breach of faith on the part of the Dominion Government which had changed the gift tax section of the Income War Tax Act prior to the Report of this Commission.

[CHAPTER SUMMARIES]

SUMMARY—the great responsibilities and the dominant financial position of the Federal Government

The financial settlement underlines the various statements of the Fathers as to the great functions of the new Dominion and relatively minor financial role to be played by the provinces. The important responsibility for national defence was transferred to the Dominion and the provincial treasuries were relieved of the incalculable burdens which it might entail. The largest single item of public expenditure in the colonies had been the promotion of economic development. One of the major purposes of Confederation was to apply still greater

³ Ev. pp. 8130-31. Provincial translation.—"we beg to state that we are not appearing before your Commission either as an applicant, nor as a defendant, and that we shall not feel bound in any way whatsoever, by the opinions contained in your report.

The Government of this Province is appearing before you because, in the first place, it did not wish to be lacking in courtesy towards this Commission, and also because its silence might have been construed as an acquiescence in the principle laid down by the Federal Government, in appointing, of its own accord and without consulting the Provinces, a Commission whose report will form the basis of possible amendments to the Constitution."

energies to this task and to provide still larger financial resources for the purpose. In effect, the Dominion was a great holding company designed to unify the efforts of the colonies in realizing the opportunities of a transcontinental domain. All the provincial assets which could be adapted to that purpose were transferred to the Dominion as were the debts which the provinces had incurred in acquiring them. The burden of the functions left with the provinces was expected, in per capita terms, to grow lighter rather than heavier. In the economic and social conditions of the time, the cost of education and public welfare was not expected to increase disproportionately to the growth of population. It was anticipated that rapid extension of municipal institutions would carry any additional burdens which these services might involve in the future and would reduce the outlay of provincial governments upon them.

The transfer of the dynamic, expanding functions of government to the Dominion while the provinces retained those which were thought to be static or likely to decline explains the lop-sided division of the revenue sources of the time. The Dominion was given an unlimited power of taxation to enable it to meet the growing as well as the unpredictable responsibilities of the State. The provinces were left with but fractions of their former revenues. The power of direct taxation had to be given to the provinces in order that they might confer that power on the municipalities which they were expected to create. But all the circumstances of the day seemed to indicate that direct taxation could not be fruitfully employed by other than municipal governments. It was expected that any additional revenues which a province might need would be found in the growing receipts from the public domain rather than in direct taxation. Subsidies were introduced to make it barely possible for the provinces to balance their budgets. These subsidies were conceived to be final and, subject to a minor exception, were not intended to grow with the growth of population.

SUMMARY—1867-96

In the first thirty years of Confederation, the physical framework of the Dominion had been completed and the basic national economic policies for the future had been adopted. Despite these achievements, the period was one of trial, discouragement and even failure. The national economic expansion failed to materialize. The long depression naturally weakened the newer and more tenuous loyalties and the Federal Government which, at first, undertook its appointed task of national leadership with vigour and assurance floundered and seemed to have lost its way. Its hesitations helped to undermine its claim to dominate the provinces. Provincial loyalties, on the other hand, showed the unsuspected strength and Privy Council decisions confirmed the provinces in possession of a large sphere of action beyond the Dominion. But the provinces were caught in a financial strait jacket from which they laboured, as yet unsuccessfully, to free themselves. The provincial governments lacked financial resources, while the Dominion failed to

evoke a spirit of national loyalty. In these circumstances, it was by no means clear, at the end of the period, that the equilibrium necessary to a working federalism could be reached. It was not clear whether room could be found for the free play of provincial aspirations without denying to the Dominion the confidence and loyalty it needed for the advancement of common national purposes.

SUMMARY—1896-1913

The common efforts of all regions in building up the country between 1896 and 1913 cemented the political union of 1867 and Canadians became conscious of themselves as a nation. The growing sense of community was accompanied by increasing economic interdependence. The national policies of all-Canadian transportation and protective tariffs were effective in making the wheat boom the basis of a general economic expansion in which the manufacturing industry of eastern Canada became heavily dependent on the agricultural export region of the Prairies. With the exception of the Maritimes, which were affected by but did not share generally in the expansion, the wheat boom brought prosperity to the whole country but it was prosperity which remained conditional on the profitable production of wheat. A high degree of economic integration had been achieved but it required a sustained world demand for wheat to make it a lasting success.

As Canadians on the prairies specialized in growing wheat for the international market and Canadians in the older parts of Canada specialized in providing a wide variety of goods and services for the national market, the old self-sufficiency of pioneer days passed from the scene. By 1913, the open frontier had almost disappeared. With the coming of a highly specialized interdependence, the capacity of individuals to overcome economic reverses and mischances by their own efforts was greatly impaired and the material conditions which force governments into costly expenditures for social security were begun. With intensive industrial development came the shift from the country to the cities, bringing in its train a greater demand and a greater need for collective provision of various services.

The general expansion was accompanied by the multiplication of the expenditures at all levels of government. In part, this was due to the growth of population and the extension of the area requiring governmental services. In part, it was due to the undertaking of many collective services by urban municipalities. Despite these factors, the traditional pre-occupation of British North American governments with economic development continued to dominate public finance and reached its greatest intensity during this period. Federal and provincial governments spent lavishly to open the doors of opportunity for private enterprise. In so doing, they encouraged the growth of a new economy, more productive and diversified but also more vulnerable in times of adversity. Its tribulations at a later date were to alter the character as well as the emphasis of Canadian public finance.

SUMMARY—1914-21

The permanent effects of the War upon Canada have not yet been fully realized but some of them, at any rate, have become obvious. It stimulated the economy in various ways. Economic and financial inter-relationships with the United States were multiplied. The necessity of financing the War effort at home brought a quick development of financial machinery, giving the system a maturity it had hitherto lacked. The insatiable demand for supplies advanced the economy rapidly along the main lines projected by the wheat boom. With the rise of new exporting regions and industries and the expansion of wheat growing on the Prairies, the dependence on export markets was greatly deepened. Domestic industry committed itself still further to supplying the needs of the exporting groups. At the same time, the long-range effect of the War was to hamper international trade and to make the grip on foreign markets more precarious. The Canadian economy became still more vulnerable to external influences.

While the struggle lasted, the Federal Government monopolized public attention. The national effort led to a concentration on national issues and finally to bitter division on the national interest. The cleavages on this question followed cultural, class and occupational lines rather than the familiar party division or the alignment of some provinces against the Dominion. The immense authority, born of a common aim, which the Dominion Government exercised during the struggle disintegrated with the return of Peace. It became very difficult to combine the group interests, which more and more found expression in Federal politics, for the support of a vigorous policy by the Dominion. Thus, in the event, the partial eclipse of the provinces was short-lived. In the twenties, the provinces were to take a more important place than ever before while the Dominion followed a mainly negative policy.

At the beginning of the period, most of the varied and exciting opportunities which came with western expansion suddenly vanished with the collapse of the boom. Economic diversification continued and people were obliged to apply themselves to highly specialized occupations. As they became less adaptable and less able to make sudden shifts in occupation, the economy lost much of the flexibility and capacity for automatic adjustment to change conditions which had marked it in the days of the open frontier. Many of the material conditions which had already led the advanced industrial countries of Europe to make public provision for social security were emerging in Canada. The War accelerated this significant change in the economy and contributed to the decline of *laissez-faire* as a social philosophy. It exacted innumerable individual sacrifices for the community and thus suggested reciprocal obligations of the community toward individuals. The common folk who bore the brunt of the struggle were encouraged to expect that victory would usher in a new era. The new era did not come, but instead the inequality of individual rewards and sacrifices which marked the prosecution of

the War sharpened social distinctions. This combination of circumstances stimulated a growing concern for the social welfare of those who must fight the country's battles. Recalling the War-time activity of governments, many were led to hope that governments would organize for social welfare as they had organized for War. The War hastened considerably the acceptance of the philosophy of the social service state in Canada.

The whole burden of the War expenditures fell on the Dominion at a time when it also had to pay the full consequences of the rash railway policies launched during the wheat boom. In seven years, the public debt of the Dominion increased seven-fold. The Dominion was reluctant to undertake new responsibilities, and this paralyzing debt became the financial counterpart of the political weakness which fell upon the Dominion. On the other hand, the War had been a damper on expenditures by provincial governments. After its conclusion, the provinces began without hesitation to make large expenditures to meet accumulated demands. They at once increased their expenditures on social welfare and, although they secured some federal financial assistance through conditional grants, the events of the first two or three years after the War indicated that it would be the provinces, and not the Dominion, which would meet the growing demand for social services.

SUMMARY—1921-30

Throughout this period the provinces were politically aggressive in undertaking new activities, in advancing their own affairs, and in securing concessions from the Dominion. In their difficulties, in their ambitions and opportunities, as well as in the disparities between them, several sets of common interests of a regional character emerged. These regional forces served to weaken the common interest in a national integration based on wheat. In the general prosperity of the twenties, which provided an expanding national income, the regional interests were harmonized amicably without serious friction or serious sacrifice and the provinces were able, with more or less difficulty, to carry the new responsibilities they had assumed.

But the great depression which began at the end of the period, and which will be described in the next chapter, was to widen greatly the disparities and to reveal both the insecurity of the foundation on which prosperity had been based, and differences of interest which were extremely difficult to reconcile under conditions of sharply falling revenues. These differences of interest were to assume a new significance in an era of depression, when weaker provinces, overwhelmed in the struggle to carry new and old responsibilities, were to become financial wards of the Dominion, and the strongest provinces stood to gain by enlargement of provincial autonomy.

THE CONTRAST: CONFEDERATION AND TODAY

Within the brief compass of the preceding chapters we have attempted to portray the significant economic,

financial, political and social changes which constitute the background of the present problems of Dominion-provincial relations and public finance. To obtain a proper understanding of those problems we have found it necessary to survey the history of Confederation, and to analyse the factors which have determined the course of Canadian development and have made Canada what it is to-day. We have outlined the forces which brought about Confederation, the federal distribution of financial powers and responsibilities which was set up in 1867, and the political and economic objectives of the new self-governing British Dominion in North America. We have described, with particular reference to the working of the federal fiscal system, how, within that political framework, the isolated regions and pockets of settlement with a population of less than three and a half millions have grown into an integrated transcontinental economy with a population of eleven millions; how small towns and cities have grown into large urban concentrations and great metropolitan centres; how the self-sufficiency of the household and the family has been superseded by highly specialized activities which are closely dependent upon the smooth operation of an intricate exchange economy; how the meagre but relatively stable incomes have risen to support a much higher but more precarious standard of living; and finally how the philosophy of government has changed from one of laissez-faire to one of increasing interference with a view to improving economic and social conditions. These far-reaching changes have had a profound effect upon public finance, and particularly upon that of our federal system.

The revolutionary change since Confederation in the economic and social role of government is strikingly illustrated in Table 14. Between 1874 and 1937 total per capita government expenditures increased by eleven times. The portion of the national income spent by governments rose from less than one-tenth to more than one-fourth of the total. The collective efforts to promote economic development and the collective assumption of the responsibility for the alleviation of individual distress and for the provision of rising standards of public welfare and education have come to play an immensely important part in the economic affairs of the country—a part which could hardly have been envisaged at the time of Confederation and provided for in the framing of the constitution. The amounts expended to promote economic development, added to debt charges arising out of war and deficits, have risen from \$14 million to \$384 million. The cost of education and public welfare rose from the almost negligible figure of \$4 million to \$360 million. Such increases would in any case have created difficult problems for public finance, but under the federal system these difficulties were greatly enhanced. The division of powers and responsibilities devised at Confederation was made on the basis of conditions existing at the time. The Federal Government was charged with the responsibilities which were then national in scope—of which defence and economic development were the most important—and the provinces and their municipalities with responsibilities which were then predominantly local in nature, including education, public welfare and local works. The growth in government expenditures and functions has not fitted the simple pattern which was set

Table 14

The Growth of Government Expenditures Since Confederation
and the Increasing Share Borne by Provinces and Municipalities
(Millions of Dollars)

	Total ¹		Dominion		Provinces		Municipalities		Percentage of Dominion to the Total	
	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937
Net Debt Charges	6.6	271.3	5.4	167.0	0.6	50.9	1.8	54.8	82	62
National Defence and War Pensions	1.3	88.0	1.3	88.0					100	100
Public Welfare —										
Relief		126.6		66.1		42.9		17.6		52
Other	1.4	124.4	0.2	43.8	0.7	45.0	0.5	35.6	14	35
Education	3.0	108.9			1.4	32.1	1.6	76.5		
Highways and Transportation	5.4	73.8	2.8	18.0	1.2	25.2	1.4	30.6	52	24
Highways and Transportation (including debt charges)	(9.8)	(240.4)	(7.2)	(143.0)	(1.2)	(51.6)	(1.4)	(45.8)	(73)	(59)
Public Domain and Agriculture	1.6	38.5	0.9	17.9	0.7	20.6			56	46
General Government and Miscellaneous	12.6	164.6	6.0	56.2	3.9	41.8	2.7	66.9	48	34
Subsidies to Provinces			3.8	21.2						
TOTAL	31.9	996.1	20.4	478.2	7.3	258.5	8.0	282.0	64	48
Total Expenditures per Capita \$	8.19	89.58	5.24	43.0	1.87	23.25	2.05	25.36		
Percentage of Total Expenditures to the National Income	9%	26%	6%	12%	2%	7%	2%	7%		

¹Less Duplications.

up in 1867. Government responsibilities which were formerly of purely local significance have become national in character. The provinces have assumed heavy commitments for economic development. The invention of the motor vehicle has added heavy burdens to provincial expenditures on transportation. A number of essential or important public welfare services which have remained as primary obligations of local governments can now be provided efficiently only on a national basis. The provinces, which at the time of Confederation were not expected to incur any sizeable debts, had by 1937 assumed debt charges which absorbed over one-fifth of their current revenues. Public welfare, the outlay upon which was negligible in 1874, took more than one-third of the provincial revenues in 1937. Thus, expenditures which were virtually non-existent at Confederation absorbed nearly 60 per cent of total provincial receipts on current account in 1937. The development of these expenditures by the provinces in addition to the share supported by their municipalities has greatly altered the relative importance of the different layers of government in our federal system. The share of the total costs of

government borne by the Dominion, which possessed the broadest base of taxation, fell from two-thirds to less than one-half. Furthermore, an important part of the Dominion's outlay at the present time, namely for relief and old age pensions, is actually expended by the provinces.

The increase in revenues required to support the immense rise in government expenditures has placed a heavy strain on the constitutional division of powers adopted at Confederation. The revenue sources used in 1874 (of which customs and excise collected by the Dominion made up two-thirds of the total), provided only one-half of all government receipts in 1937 including the taxes on real estate which have continued to support virtually the whole of the great increase in municipal services. The Dominion, which in 1874 depended almost entirely on the essentially national revenue sources of customs duties and excises on a few luxuries, has expanded its income mainly by a heavy impost on general consumption, by levies on corporations and by the taxation of personal net incomes. The

Table 15
Growth of Government Revenues Since Confederation
(Millions of Dollars)

	Total ¹		Dominion		Provinces		Municipalities		All Government Percentage to Total Revenues	
	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937
Revenue from Sources Used at Confederation—										
Customs	14.4	112.1	14.4	112.1					46	11
Excise	5.6	52.0	5.6	52.0					18	5
Public Domain	1.8	23.6	0.4	2.5	1.4	21.1			6	2
Licences, Permits and Fees	1.2	21.9		2.5	0.7	8.9	0.5	10.5	4	2
Taxes on Real Property	6.5	250.8				5.9	6.5	244.9	21	25
Miscellaneous	1.5	39.1	0.4	10.2	0.1	3.3	1.0	27.0	5	5
Sub-Total	31.0	499.5	20.8	179.3	2.2	39.2	8.0	282.4	100	50
Revenue from Sources Developed since Confederation—										
Sales Taxes		144.4		138.1		1.9		4.4		15
Gasoline Taxes and Automobile Licences		64.8				64.8				6
Liquor Control		29.8				29.8				3
Manufacturers Taxes		17.2		17.2						2
Amusement Taxes		2.8				2.8				
Miscellaneous Taxes		30.8		7.4		3.1		20.4		3
Corporation Taxes		105.7		71.7		34.0				11
Income Taxes on Persons		64.4		50.6		11.9		1.9		6
Succession Duties		35.8				35.8				4
Sub-Total		495.7		285.0		184.1		26.7		50
Total Revenues Raised by Each Class of Government	31.0	995.2	20.8	464.3	2.2	223.3	8.0	309.1	100	100
Federal Subsidies to the Provinces					3.8	21.2				
GRAND TOTAL	31.0	995.2	20.8	464.3	6.0	244.5	8.0	309.1	100	100
Percentage of Revenue Raised by each Class of Government to Total	100%	100%	67%	47%	7%	22%	26%	31%		

¹Less Duplications.

provinces, which at Confederation were given power to levy direct taxation, but were expected to rely on the fixed federal subsidies, and on receipts from public domain and from various licences and fees, obtained less than one-fourth of their income from these sources in 1937. The unconditional federal subsidies comprised nearly two-thirds of total provincial revenues in 1874 and less than one-tenth in 1937. The great bulk of the present provincial revenues is collected from sources which have been interpreted as falling under provincial jurisdiction but which could hardly, if at all, have been envisaged at Confederation. Some of these sources are directly competitive with those employed by the Dominion; many of the others constitute onerous or uneconomic levies on consumption and the costs of production. With the joint occupation of the field of direct taxes, neither the Dominion nor the provinces nor both together have been able to employ the progressive taxes to the extent which is economically and socially desirable.

It is clear that the present situation in Canadian public finance represents a wide departure from the conception of the Fathers of Confederation and from the spirit of the financial settlement which they devised. Costly government responsibilities which have become national in scope are being supported by regional and local revenues. Revenue sources which have become national in character are being employed by regional and local governments to the complete or partial exclusion of the central authority. We have seen that the efficient administration of the functions of government under present day conditions requires some redistribution of the functions as between the Dominion and the provinces. In the same way, if the growing waste and inequities in taxation are to be avoided, a better allocation of taxing powers and responsibilities is imperative. A third essential step will be to adjust the revenue sources to the functions so as to ensure that every unit of government will be financially able to meet its recognized responsibilities.

CHAPTER VII

The Constitution Today

In an earlier chapter the significant decisions on the meaning of the British North America Act given by the Privy Council Before 1896 were briefly considered and their bearing on the future interpretation of the constitution was pointed out. Between 1896 and the present the Privy Council has decided well over one hundred cases which involved the interpretation of various provisions of the British North America Act. Some of these cases dealt with matters of very minor importance but the vast majority of them have been woven into the texture of the constitution. An accurate and complete statement of what the constitution is at the present day must analyse these cases, considering the scope of the decisions and the qualifications, express or implied, imposed by later decisions on earlier ones. Such a minute examination is

beyond the scope of this Report and would involve a lengthy excursion into constitutional niceties, of interest mainly to specialists.

But the interpretations of the Privy Council have marked out the limits of the legislative power of the Dominion and the provinces. Among other things, they have determined the scope of provincial taxing powers. In these ways the decisions of the Privy Council have fixed both the responsibility for carrying out new functions which it is considered desirable for governments to undertake and the limits of the revenue sources available to the province for financing its activities. In working within this framework to meet mounting demands for governmental action, many new aspects of Dominion-provincial relations have emerged. The interpretation of the constitution in relation to twentieth century demands has helped to shape the present financial relationships between the Dominion and the provinces and has led to the adoption of several expedients involving co-operative action by the Dominion and the provinces. These co-operative ventures have, in turn, complicated the relationships which the Commission is required, by its terms of reference, to examine.

Accordingly, a survey of the constitutional development is necessary for the understanding of present problems. It is also important to see how the provinces and the Dominion were forced into these co-operative ventures and to appreciate the inherent difficulties which they involve. A short survey of constitutional developments cannot hope to deal adequately with many constitutional complexities. An attempt to state briefly how the constitution allots responsibility for dealing with the problems which absorb the attention of legislatures today must speak in general terms without exhaustive reference to the legal decisions in which these matters have been explained. It cannot state all the qualifications to which any general proposition is subject nor grapple with the obscurities which still undoubtedly exist. What follows is a summary of those aspects of the constitution relevant to the inquiry conducted by the Commission and not a full exposition of constitutional law.

The Restrictive Interpretation of Section 91

In its interpretation of the British North America Act in the last forty years, the Privy Council has adhered to the general rule of construction laid down by Lord Watson in the Local Prohibition Case in 1896 which accorded Dominion legislation under the enumerated heads of section 91 primacy over the provincial powers set out in section 92 but denied this primacy to the general clause of section 91 which gave the Dominion power to make laws for the "peace, order and good government of Canada". This rule of construction, coupled with a broad interpretation of the general expression "property and civil rights in the province", contained in section 92, has given a narrow application to the so-called residuary clause in section 91. Accordingly, with rare exceptions, if a proposed piece of Dominion

legislation does not fall within the specific enumerations of section 91, it is beyond the enacting power of the Dominion and within the powers of the separate provinces. That is to say, most of the novel legislation of our day, which is not of a type actually contemplated and expressly provided for by the framers of the British North America Act, must be enacted, if at all, by the provinces. There is much truth, as well as some exaggeration, in the contention that the "property and civil rights" clause has become the real residuary clause of the constitution.

The Dominion power under section 91 (2) "regulation of trade and commerce" has received a restricted interpretation, improving on the limitations suggested in *Citizens' Insurance Company v. Parsons* in 1882 until, in 1925, the Privy Council questioned whether it was operative at all as an independent source of legislative power. More recent decisions show that it has some scope but the narrow meaning given to it limits severely the power which it confers on the Dominion to regulate economic life.

The trend of interpretation, therefore, has been favourable to provincial power. However, between 1930 and 1932, the Privy Council handed down several decisions upholding Dominion legislation in a manner which seemed to involve qualifications on some of their earlier pronouncements and, at the same time, to countenance freer and looser interpretation of the British North America Act than had hitherto been adopted. Some regarded these decisions as marking a reversal of the trend of decision and a new emphasis on the scope and magnitude of Dominion powers. But this reversal of trend by the Privy Council, if reversal it was, turned out to be merely temporary, as its adverse decision in 1937 on a number of Dominion measures, commonly known as the Bennett "New Deal", clearly showed.

These decisions of 1937 scarcely came as a surprise but they served to underline again the wide scope of provincial powers and responsibilities in modern economic and social legislation. When related to the limitations on the taxing powers of the provinces under the British North America Act and the wide disparities in the yield of revenue sources in the different provinces, they placed the crisis which had been gathering in Canadian public finance in clear relief. In a sense, it may be said that these decisions framed the Commission's terms of reference and it is both appropriate and revealing that this discussion of the constitutional position today should revolve around them. With some reference to earlier decisions on particular points, a discussion of these cases illustrates the division of legislative power between the provinces and the Dominion in relation to the urgent issues of the present day.

In 1936 the constitutional validity of eight Dominion enactments was referred to the Privy Council and their decisions on them were rendered early in 1937. The validity of two of these statutes was upheld in full, and of one of them, in part. These three statutes are not

highly important for our purposes and they need not be discussed in detail. But the nature and the fate of the remaining five require careful consideration.

Three of the remaining five enactments, the Weekly Day of Rest in Industrial Undertakings Act, the Minimum Wages Act and the Limitation of Hours of Work Act, established, as their titles indicate, nation-wide standards for minimum wages and maximum hours of weekly work. They were enacted by Parliament pursuant to obligations assumed by the Dominion under conventions of the International Labour Organization and were thus, in substance, in fulfilment of treaty obligations of Canada. All three were held by the Privy Council to affect "Property and Civil Rights in the Province" and, therefore, to be beyond the powers of the Dominion Parliament to enact.

Apart from the fact that the decision on these statutes denied the power of the Dominion to set up nation-wide standards of labour legislation, it established two general propositions of great significance. First, it interpreted section 132 of the British North America Act which empowers the Dominion Parliament to implement "the Obligations of Canada or of any Province thereof, as Part of the British Empire, toward Foreign Countries arising under treaties between the Empire and such Foreign Countries." It held that the power of the Dominion under section 132 applies only to "British Empire treaties" negotiated by the Imperial Executive where the treaty obligations involved are assumed by Canada as part of the British Empire. In international treaties which the Dominion negotiates in its own right as an independent political unit, the power of the Dominion to implement the treaty by legislation depends entirely on whether the subject matter of the treaty falls within section 91 or 92. That is to say, in view of the broad interpretation given to section 92, there are a number of matters on which the Dominion cannot give effect to treaties which it alone has power to negotiate. The second proposition established by this decision is also involved in the decision on another of these statutes, the Employment and Social Insurance Act, and can be most conveniently discussed along with it.

The Employment and Social Insurance Act provided for a nation-wide system of unemployment insurance in specified industries to be supported, in part, by compulsory contributions of employers and employees and, in part, by contributions from the Federal Government. Such a scheme, the Privy Council held, was beyond the powers of the Federal Parliament to enact because it affected "Property and Civil Rights in the Province". The argument that unemployment was a national evil, justifying national action under the "peace, order and good government" clause of section 91 was met by reference to a line of decisions holding that this clause of section 91 conferred on the Dominion an emergency power only.

In the interval between 1896 and 1937, Lord Watson's remark in the *Local Prohibition Case* that "some

matters in their origin local and provincial might attain such dimensions as to affect the body politic of the Dominion and to justify the Canadian Parliament in passing laws for their regulation..." under the general clause of section 91 had been explained in several cases. In substance, these cases had decided that, during the stress of a severe crisis like the War of 1914-18, the Dominion Parliament had power to fix the prices of commodities and to regulate comprehensively other aspects of Canadian economic life under the "peace, order and good government" clause but that as soon as the crisis was overcome, the power to impose such regulations evaporated. Other decisions had emphasized the emergency nature of the general clause of section 91. The two decisions of 1937 now being reviewed made it finally clear that this general power was operative only in temporary and overwhelming emergencies such as war, pestilence or famine.

The Canadian dilemma over social legislation was thus sharply outlined. The constitution forbids the Dominion to establish uniform labour legislation of general application and, despite the unrestricted taxing powers of the Dominion, the possibility of framing any contributory social insurance scheme of nation-wide extent which could be validly enacted by the Dominion, is open to the gravest doubt.

Temporary evils of great magnitude may be grappled with by Dominion legislation under the general clause of section 91 but an enduring and deep-rooted social malaise, which requires the mobilizing of efforts on a nation-wide scale to deal with it, is beyond the power of the Dominion unless it is comprised in the enumerated heads of section 91. Generally, therefore, the power to deal with these pressing social questions rests with the provinces. But this makes it very difficult to secure the uniformity of standards which are desirable in many kinds of social legislation. Moreover, the provinces are limited in their access to revenues by the financial settlement of 1867 (and in practice by Dominion taxation in the same fields) and many of them are unable to carry the financial burden involved.

Of course, these difficulties had been encountered in practice long before the Privy Council decisions of 1937. Over a period of twenty-five years, several attempts have been made to overcome them by the method of Dominion conditional grants of financial assistance to the provinces. In various matters where uniform governmental action was deemed desirable in the national interest, the Dominion has made grants available to the provinces for special purposes on condition that the province undertake the work and maintain certain standards, designed to secure a fair degree of uniformity across the country. The Dominion has tried to secure sufficient control over the administration of the particular activity by the provinces to enforce the maintenance of the desired standards. This has involved very substantial efforts in administrative co-operation between the provinces and the Dominion. The results obtained from this co-operation are far from reassuring. The experience gained from these efforts will be discussed later.

The fifth Dominion enactment to be held ultra vires by the Privy Council in 1937 was the Natural Products Marketing Act. It provided for regulation of the marketing and distribution of natural products by a Dominion Marketing Board. The Board was given power, under certain conditions, to determine the time and place of and the agency for marketing as well as the quantity, quality and grade of any natural product which was to be allowed to be marketed at any time. The Act was to be applicable to a particular natural product only when the principal market for it lay outside the province of production or when some portion of it went into export trade. When these conditions were satisfied, the regulations contemplated by the Act were applicable to all marketing transactions in the particular product, including those which were finally completed within the province of production. In other words, the Act was applicable to some portion of purely intra-provincial trade as well as to interprovincial and export trade.

The Privy Council found this measure to be beyond the power of the Dominion parliament because the federal power to regulate trade and commerce under section 91(2) did not extend to the regulation of trading transactions completed within a single province. This ruling confirmed earlier decisions on the meaning of the phrase, "regulation of trade and commerce". Whatever its exact scope, it was confined to interprovincial and international aspects of trade. According to rulings of the Privy Council, it does not justify the regulation of the financial practices of insurance companies, nor general regulation of the grain trade through a system of licences. It does not cover prohibition of trade combinations and regulation of the supply and price of the necessities of life. Nor do compulsory provisions for investigating industrial disputes come within its terms.

In each of these Dominion attempts at economic regulation just referred to, the common defect was that each involved an interference with trades and businesses carried on within a single province and was not applicable merely to interprovincial or international aspects of trade and commerce. Although the exact scope of the phrase "regulation of trade and commerce" is not yet clear, it is settled that it does not cover the regulation of purely provincial trades, businesses and business transactions. Power to establish such regulations belongs exclusively to the provinces. On the other hand, it is equally clear that the provinces have no power to regulate interprovincial and export trade. The Privy Council ruling of 1937 holding the Dominion Natural Products Marketing Act invalid emphasized again the fact that the power to regulate economic life is divided between the provinces and the Dominion, and that neither one can encroach upon the sphere of the other.

It should be pointed out by the way of caution, however, that the Dominion, relying on other heads of section 91, has a considerable power of economic regulation. It has some power of control over the operations of companies with Dominion charters which are, in substance, its own creatures and, therefore, in some degree,

subject to its supervision. By use of its power to declare local works to be for the general advantage of Canada, it has been able to exercise effective control over the grain trade. As was confirmed by the Privy Council in one of the references concerning the social legislation of 1935 which is not specifically discussed here, the Dominion Parliament, under its power to enact the criminal law, has power to prohibit economic practices (e.g. certain kinds of trade combinations), provided the courts are satisfied that Parliament has acted in good faith in stigmatizing them as criminal offences and is not "using the criminal law as a pretence or pretext" to encroach upon provincial powers. Under other specific powers, the Dominion has extensive control over banks and monetary matters, bankruptcy, railway and air transportation, shipping and interprovincial communications. In other fields and other circumstances, however, it cannot go beyond regulation of the interprovincial and international manifestations of business activity.

While the desirability of the sweeping kind of regulation contemplated by the Natural Products Marketing Act is the subject of considerable controversy, the pronouncement of its invalidity by the Privy Council confirmed earlier doubts about the validity of several much less drastic Dominion measures relating to marketing, which were generally agreed to be desirable. Several Dominion statutes had set up compulsory grading legislation on a nation-wide scale for a variety of natural products. From time to time, most of the provinces had sought to cure any possible constitutional defects of these Dominion enactments by enabling legislation designed to authorize the Dominion to impose its grading regulations on purely provincial transactions. In 1935 and 1936, several provincial Courts of Appeal held that this enabling provincial legislation, in the form in which it came before them, was invalid, being an unconstitutional delegation of power to the Dominion.

The delegation of power by a province to the Dominion and vice versa would be a useful device for overcoming, in practice, the difficulties which arise from the division between the provinces and the Dominion of legislative power over many complex economic activities. Unified control and administration in the hands of a single government is sometimes desirable but it is very doubtful whether, as the constitution stands at present, the delegation of legislative power is constitutionally possible.

Such a power of delegation would give the constitution a flexibility which might be very desirable. With the present degree of economic integration on a national scale, it is extremely difficult for either the Dominion or a province to frame legislation which will deal separately and effectively with the local or with the interprovincial aspects of business activity, as the case may be. When natural products are assembled for national or international markets and the manufacturing and distributive trades operate on a nation-wide or international scale, most of the large important trades and businesses are engaged at the same moment in both

intra-provincial and extra-provincial activities. These activities are so intertwined that it is difficult to isolate purely intra-provincial activities so as to apply provincial regulations to them and equally difficult to select the interprovincial activities and foreign activities which are subject solely to federal regulation.

For example, the grading of natural products, in order to serve its purpose, should be done when the product passes from the producer into the hands of the dealer, but it is frequently impossible at that stage to tell whether the particular lot of produce is destined for intra-provincial or for interprovincial or export trade and, therefore, impossible to say whether provincial or federal regulations should be applied. In the absence of a power to delegate legislative authority and control to a single government in such situations, the only alternative where comprehensive regulation seems desirable is a scheme of joint Dominion and provincial legislation and administration. For reasons which are noted later, such schemes have inherent weaknesses which can be avoided by delegation of legislative power to a single authority.

Several situations have arisen where regulation is admittedly necessary but the constitution divides the power of regulation between the provinces and the Dominion. The case of the marketing of natural products has already been noted. The fact that the ownership of inland fisheries goes with the public domain to the provinces while the Dominion has the ownership of the seacoast fisheries and the full power of regulation over all fisheries has caused some confusion. The Dominion has power to enact compulsory legislation concerning industrial disputes in industries over which it has a comprehensive general power of regulation, such as interprovincial railways. The provinces have power generally to legislate respecting industrial disputes and, therefore, situations may arise where two or more governments are concerned in the settlement of a dispute. In each of these cases, efforts have been made in the past to surmount the difficulties by delegation of power but they are now either embarrassed or being abandoned owing to the dubious constitutionality of the device.

Power to regulate the financial practices of insurance companies does not belong exclusively either to the Dominion or to the provinces. The Dominion has power to regulate companies with a Dominion charter. The Dominion also exercises supervision over British and foreign insurance companies doing business in Canada. The constitutionality of this practice is not beyond doubt. On the other hand, the provinces have the power to regulate the activities of all insurance companies carrying on business with the province. As a result, separate and overlapping systems of Dominion and provincial supervision have grown up causing duplication of government machinery and unnecessary expense and inconvenience to insurance companies.

By way of summary then, the constitution as it stands today divides the power of regulating economic activity between the provinces and the Dominion. A great deal

of the business activity of today is national in its scope and cannot be easily divided into intra-provincial and extra-provincial aspects for the purpose of regulation which may seem desirable. The delegation of legislative power by a province to the Dominion and vice versa, which would make possible a unified authority without any drastic amendments of the constitution increasing the power of the Dominion, is of doubtful constitutionality. Furthermore, the present division of legislative power under the constitution throws the main burden of modern social legislation on the provinces. The support of such legislation has become one of the heaviest financial charges which governments are obliged to meet. The division of taxing powers which gives the Dominion unlimited access to sources of revenue and restricts the provinces to a limited number of sources is discussed elsewhere. The scope of the provincial power of taxation as explained by Privy Council must be considered briefly here.

Interpretation of Provincial Taxing Powers

Section 92 (2) gives the provinces power to levy "direct taxation within the province". Also, under section 92 (9) "shop, saloon, tavern, auctioneer and other licences" may be imposed for the purpose of raising revenue. The scope of section 92 (9) is not yet entirely clear. It is not entirely certain whether indirect as well as direct taxation is authorized under this head nor whether licences may be imposed on any kind of business activity or only on a limited genus of which those specifically mentioned are examples. It is not highly important for purposes of this chapter because the great source of provincial revenues is direct taxation under section 92 (2). But if our recommendations (made in Book II) for the transfer of taxes are implemented, it would be very important that the scope of the power to raise revenue by licence fees should be clearly defined.

In an earlier chapter the criterion of direct taxation adopted by the Privy Council was discussed. The rule laid down in the case of *Bank of Toronto v. Lambe* in 1887 that "a direct tax is one which is demanded from the very persons who it is intended or desired should pay it" has been explained and amplified in later decisions. In substance, it has been held that a provincial legislature, in levying a tax, must intend the natural consequences of its action and, therefore, "it is the nature and general tendency of the tax and not its incidence in particular or special cases", which determine whether it is a direct tax within the power of the provinces to levy. Accordingly, if in the normal course of events, the burden of the tax is likely to be shifted to others by the person who is required to pay it, the tax is indirect.

The result of the application of this rule has been almost entirely to prevent provincial taxation on industrial production and wholesale turnover and to limit the productivity of provincial taxation by restricting it, in the main, to levies on the ultimate consumer. A percentage tax on the gross revenues of mining enterprises is an

indirect tax. So is a tax payable by the first purchasers of fuel-oil after its manufacture of importation. So also is a tax levied on sales of grain for future delivery. On the other hand, a tax payable by the consumer of fuel-oil according to the quantity consumed is a direct tax. Thus the familiar gasoline tax and the retail sales taxes found in some provinces are direct taxes within the power of the provinces because, by making the retailer the agent of the government for purposes of collection, they are deemed to be levied directly on the consumer who cannot naturally and easily shift the burden of them to others.

Fortunately for the yield of provincial taxation the provinces have been able to go beyond taxes on consumption in the corporation taxes and succession duties. The validity of a corporation tax as a direct tax was upheld in 1887. A province has power to levy a tax on any corporation which is exercising its powers within the province. The so-called succession duties which, in most provinces, are, in part, probable duties levied on property as such and in part, legacy duties levied on the transmission of property from the deceased to beneficiaries are validly imposed by the provinces under certain conditions.

A probate duty is a direct tax but the provinces, being restricted to taxation "within the province", can levy only on that portion of the property of the deceased which is found within the province. A legacy tax, or succession duty proper, satisfies the test of "direct taxation within the province" when levied on beneficiaries domiciled or resident in the province in respect of the transmission of property to them by virtue of the law of the province. Under certain conditions, the province, by taxing the transmission of the property to a beneficiary domiciled or resident within the province rather than the property itself, is able to impose, in substance, a tax upon "movable" property situated outside the province.

Under certain circumstances, provincial succession duty can reach property in another province. With two exceptions, all the provinces do extend their succession duties to property in other provinces. At the same time, they all levy a probate duty on property situated in the province. Thus estates of deceased persons are subjected to the inequity of double tax whenever "movable" property belonging to the estate is found in more than one province. Long efforts by the provinces to eliminate double taxation of estates by agreement have broken down completely under the stress of the depression.

Disallowance of Provincial Legislation

Before concluding this review of the constitution as it works today, it is necessary to refer to the present status of the federal power of disallowing provincial statutes. Although the scope of this power given by the British North America Act is legally unlimited, except as to time, it has been recognized from the beginning that it should be used with circumspection and in accordance

with some guiding principles. The principles relied on by the Dominion Government in the exercise of disallowance have varied from time to time and it is, therefore, impossible to state them with precision. There has been no such consistent and unbroken practice as would be necessary to establish a constitutional, or conventional, limitation on the exercise of the power. There is reason for thinking that it will not again be used as freely as it was during the first thirty years of Confederation but this cannot be stated with finality.

As we have remarked earlier, the Dominion made very extensive use of the power of disallowance between 1867 and 1896. Not only was provincial legislation disallowed on the grounds that it was ultra vires or in conflict with Imperial or Dominion interests or policies. Provincial legislation might also be struck down on a ground which had great potential scope, namely, that it was inequitable and unjust. From 1896 to 1911, the Dominion Government consistently disavowed this last ground as a sufficient reason for exercise of the power. After 1911, there was a tendency to reaffirm the propriety of disallowing provincial legislation which the Dominion Government thought to be inequitable and unjust but this ground was actually relied upon in two cases only, arising in 1918 and 1922.

The power of disallowance was in complete abeyance from 1924 until 1937 when it was used against a number of Alberta statutes. Again in 1938 and in 1939, Alberta legislation was disallowed. Apart from showing that the power of disallowance has not become generally obsolete, the recent use of it does not throw any new light on its scope. Most of the eight Alberta statutes disallowed since 1937 were invasions of the federal field of legislation, conflicting with the interests and policies of the Dominion. However, among the reasons given for disallowance of two of these statutes, specific reference was made to the injustice of the confiscations which they proposed and to their discriminatory character.

Thus it is quite impossible to regard disallowance on grounds of inequity and injustice as obsolete. It is true that in declining to disallow the so-called Padlock Law of Quebec in 1938 the Government disclaimed any intention to review the policy of provincial legislatures acting within their own field of competence. It is also true that in the Alberta cases, the distinct ground of interference with Dominion policy and interests was available in each case and relied on. But the only inference to be drawn from the recital of the unjust, confiscatory and discriminatory character of legislation is that these qualities are relevant to the use of the power. Nevertheless, the whole trend indicates a lessening use of the power. Up to 1900, 72 provincial acts were disallowed while only 35 have been disallowed since that time. It seems unlikely that disallowance on grounds of inequity and injustice will ever resume the importance it had prior to 1896.

It must be remembered also that in 1867, the world had had little experience of widespread democratic suf-

frage and much thought was expended on finding ways to prevent legislatures from abusing their powers. In that temper of affairs, whatever may have been the special reasons for inserting the power in the Canadian constitution, there is little wonder that it was extensively exercised. As time went on, confidence in the self-restraint of democratic legislatures increased and willingness to accept their measures with resignation also grew. In other words, the principle of legislative sovereignty is more fully accepted now than it was in 1867. The decisions of the Privy Council that the provincial legislatures are sovereign in their own sphere have operated to secure for them also the benefit of this acceptance. Consequently, the trend towards a narrower use of the power is likely to be sustained, although it is impossible to say that a different policy would not be adopted in special circumstances.

Difficulties of Divided Jurisdiction

At two points in particular, the division of legislative powers has led to attempts at close co-operation between the Dominion and the provinces. First, where the financial resources of the provincial governments are not commensurate with their legislative powers and consequent responsibilities for maintaining desired social services, the Dominion has made money grants to the provinces to assist in the maintenance of such services. Hoping to ensure the nation-wide maintenance of certain minimum standards in the assisted services, the Dominion imposes certain conditions on the grant and conducts a periodic inspection of the service given by the province. Hoping to hold the provinces to careful stewardship of funds which they do not themselves raise, the Dominion supplements its inspection activities with a detailed audit of provincial expenditures. Agreements as to the conditions on which the provinces are to undertake and the Dominion is to assist such services must be made at the political level. Federal officials are constantly investigating specific activities of provincial officials at the administrative level. Disagreements at either level may prejudice Dominion-provincial relations.

Second, in the field of economic regulation, where legislative power is divided, the Dominion and the provinces have made some attempts at co-operation, particularly in establishing nation-wide regulations for the grading of agricultural products. As first a device was used which, in substance, amounted to a delegation of power by the provinces to the Dominion enabling the Dominion to impose grading regulations on all transactions. However, after doubts arose as to the constitutionality of this practice, the provinces began to meet the problem by enacting the Dominion grades and regulations as provincial legislation and appointing Dominion inspectors and officials to act as provincial officials. Whereas the device of delegation was a very simple arrangement for unifying the administration of grading regulations in the hands of a single government, the new method involves the continuous co-operation of ten legis-

latures and ten governments in joint administration, making necessary a higher degree of sustained harmony and agreement.

These co-operative ventures are opening a new chapter in Dominion-provincial relations. A certain minimum of co-operation is always necessary if separate governments are to share in governing the same area and the same people. The original purpose of the constitution was to set up a sharp division of powers enabling each government to manage separately without interference the affairs allotted to it and to reduce all intergovernmental difficulties to a question of power and legal competence. Because different governments were likely to disagree from time to time about the extent of their respective powers, such questions are always referred to the courts for their final determination as independent and impartial bodies. The co-operation required between governments in these circumstances was mainly of a negative character; each should abstain from interfering with the others.

But Dominion and provincial governments are now embarked on the joint administration of projects which require positive and constructive co-operation if they are to be carried out efficiently. Two separate governments, neither one of which has any authority over the other, must agree on objectives, on the means of reaching them, and on the daily application of these means to new situations. However, there are always a number of issues on which the interests of the Dominion and those of the separate provinces do not run side by side. These differences in interest lead to disagreements which cannot be solved by appeals to the courts because they do not involve questions of formal constitutional power at all. They are disagreements about matters which the constitution intended that the appropriate government should handle separately in its own way.

Accordingly, if the co-operative projects are to be continued, the governments involved must be their own arbitrators. Arbitration conducted solely by the interested parties leads to delay and sometimes to deadlock which is ruinous to administrative efficiency. It always leads in the end to a compromise. While compromise is inherent in the political process, it is rarely conducive to good administration. The evolution of political policies within the framework of the constitution is leading to joint activity between the Dominion and the provinces. This contrasts sharply with the original conception of federalism as a clear-cut division of powers to be exercised separately, and experience indicates that it is injurious both to sound public finance and to efficient administration. The problems raised by joint administration of activities where jurisdiction is divided between the provinces and Dominion may now be pointed out. The first step in any scheme of co-operation must generally be taken by the legislatures concerned. As indicated above, the divided legislative powers over the subject matter in question could be pooled by one legislature delegating its share of power to the other if the constitutionality of such an expedient had not been rendered

doubtful by the courts. If it were constitutionally possible and the province or Dominion, as the case may be, were willing to delegate its powers in the specific instance, the act of delegation would complete the co-operation required. The legislature receiving the powers could then establish its regulations and provide for their enforcement just as if the entire matter had originally been within its jurisdiction. In such a case, no joint administration by province and Dominion would be involved and as long as the legislature delegating its powers was satisfied with the results obtained, through vicarious use of its powers, no further action by it would be required.

In the past, the Dominion and provincial legislatures have had no serious difficulty in agreeing on this kind of co-operation. Nation-wide schemes for the compulsory grading of natural products under the administration of the Dominion Government were set up and the provinces purported to extend the Dominion Industrial Disputes Investigation Act to disputes entirely within the jurisdiction of the provinces by essentially similar devices. The administration of the legislation was placed in the hands of a single government and the difficulty arising out of the division of legislative power over the subject matter was surmounted. The constitutionality of this procedure was, however, challenged by the courts in 1935. As a result, the provinces have begun to abandon this method in favour of a more complicated one which escapes the constitutional difficulty but which involves joint administration. The new device requires that the province should enact legislation in substantially identical terms with that of the Dominion but covering intra-provincial as distinct from interprovincial and export transactions. To be specific, in legislation providing for the compulsory grading of natural products, the province enacts the Dominion grades and regulations for enforcement and then appoints the Dominion graders and inspectors as provincial officials to enforce the provincial as well as the federal legislation.

Close and continuous co-operation is necessary for success under this device. Any needed revision in the detailed regulations or definition of grades must be made by both the provincial and Dominion authorities concerned. They must be able to agree on the need for change and the exact nature of the change required. Moreover, the graders and inspectors are now subject to the control of two masters, the Dominion and provincial departments concerned. The intention, of course, is to leave the initiative and the general control of administration of grading legislation to the Dominion and thus far in the limited experience of the new device, this has been the practice. However, it can only be a matter of time until it is discovered that the principles of responsible government are being flouted when provincial legislation is administered by officials who get all their instructions from Ottawa. Administration will then become joint in substance as well as in form.

Thus far, activities jointly administered by the Dominion and a province have not been of any signifi-

cant magnitude or duration in Canada. As already remarked, however, the present division of legislative power and the present trend towards greater governmental regulation are rapidly leading in that direction. Although direct Canadian experience of joint administration is not available for assessing its probable efficiency, an appeal can be made to twenty years of experience in the administration of conditional grants in Canada. It has already been pointed out that, in the conditional grants made by the Dominion to the provinces to assist specific services, the Dominion attempts, by supervision and inspection of the provincial administration, to ensure that the grant is being properly applied to the purposes for which it was given. This involves a form of co-operation approaching joint administration and raises most of the problems involved in it. Before considering the manner in which conditional grants have worked in Canada, it is important to state some general considerations bearing upon all co-operative efforts in administration by separate governments. One of the principal differences between government and business is that the objectives and policy of government, in democratic states, at any rate, are generally arrived at as a result of bargaining and compromise among a wide variety of interests concerned. But once a policy is agreed upon, it is a maxim of all good administration that concerted effort in pursuit of the policy should not be frustrated by a multitude of counsel on the best means of arriving at it.

In business, unity of effort is secured by having a single manager responsible for administration as a whole. The Constitution of the United States aimed to reach the same result by concentrating all executive authority in the hands of the President. In the cabinet system of government, the conventions requiring unanimity and imposing collective responsibility are designed to secure a similar co-ordination of all administrative action.

Where the Dominion and the provinces co-operate in the execution of a single policy, there is no single authority which can impose its will and decide what daily action shall be taken in pursuit of objectives. The Dominion and the provinces occupy exclusive spheres of power in which no one can over-ride the others. If unity and harmony of administration are to be maintained, it must be through voluntary agreement between Dominion and provincial personnel on the best means of advancing the policy. And this agreement must be reached without delay and without serious compromise watering down the vigour of the measures employed.

It is one thing to get a legislature willing, at a single moment of time, to delegate some portion of its powers. Once the act of delegation is complete, it is not likely to reconsider its action until administration by the authority to whom the power was delegated becomes highly unsatisfactory. It is a quite different matter, however, to get sustained unanimity on the minutiae of administration from day to day. There are two main reasons for thinking it likely to break down from time to time.

It is no criticism of higher government officials to say that they generally like to extend the sphere of their authority. Like everyone else, the energetic official must try to express his personality in his work. He must try to prove the correctness of his ideas by putting them into practice and, in this way, prove himself to his superiors. Quite naturally, he wants credit for successful administration and he, therefore, cannot acquiesce in methods and practices which he thinks are prejudicial to it. In the nature of things, there are forces making for rivalry between Dominion and provincial officials who are co-operating in joint administration. Honest differences of opinion quite unconnected with personal ambitions are often sufficient to bring them into disagreement. Sooner or later, the incompatibility of their ideas or their ambitions are likely to lead to different views on administration. Such rivalries and differences of opinion have prejudiced Dominion-provincial co-operation in many instances in the past. They are to be found between officials within a single government where it is only the unified control of administration in the hands of the cabinet which prevents them from seriously impeding administration. Officials testify to their existence by saying that success in Dominion-provincial co-operation in administration depends entirely upon "personalities".

Secondly, in joint administration the officials in the provincial department concerned are responsible through the minister to the provincial legislature, while the federal department is likewise responsible to Parliament. Politics and administration are closely linked by the cabinet system. The Government of the Dominion, and the government of a province, as is well known, may be at odds over some question of policy. On occasion there are genuine conflicts of interest between the Dominion as a whole and one or more provinces. Moreover, where active administration affects the interests of particular persons or groups, representations are made by them to the government of the day, which is some times constrained, as a result, to intervene in administration on political grounds. Thus there will be a tendency for joint administration to get entangled in political issues. Where both Dominion and provincial politicians have access to administration, there will be constant danger of Dominion-provincial political friction being transmitted to areas of joint administration.

There is no occasion to be critical of political differences between the Dominion and a particular province. It is the duty of a provincial legislature and government to pursue the interests of the province as they conceive them to be, just as it is the duty of Parliament and the Dominion Government to push forward what they believe to be the national interest. These apparent conflicts of interest can scarcely be avoided. But they should be fought out in the political arena and not permitted to engage one another in the sphere of administration where they will destroy vigour and efficiency.

In the United States the cabinet system of government is not used and members of the legislature cannot

intervene in daily administration. Thus administration is, in a considerable measure, insulated from politics. Accordingly, joint administration of projects by federal and state governments escapes one of the serious difficulties to which it is exposed in Canada. It is dangerous therefore to argue from experience in this field in the United States.

These general considerations do not apply with equal force to all kinds of joint activity. In activities which can be largely reduced to a number of routine operations and which do not have to wrestle constantly with new situations and new problems, the danger of differences between officials is considerably less. The same is true of activities which consist mainly in the application of scientific standards. To some extent, the discipline of science compensates for the lack of a discipline imposed by a single superior and the recondite nature of the problems which arise tends to withdraw the activity from the intrusion of political differences between the provinces and the Dominion.

Limitations of Conditional Grants

On the whole, however, these general considerations suggest that joint administration by Dominion and provinces is not likely to be very satisfactory. The history of the administration of conditional grants in Canada points in the same direction. From 1912 on, the Dominion has made grants of money to the provinces for specific purposes on specified conditions. Grants for assisting agricultural instruction, highway development, technical education and control of venereal disease have expired and have not been renewed. Grants for employment offices, old age pensions and unemployment relief are still being made. The activities being assisted are in each case within the constitutional power of the provinces and accordingly they are administered primarily by the provinces. As indicated earlier, the Dominion agrees to give financial aid to a provincial service provided the province spends equivalent or specified sums on it and maintains certain standards in the service rendered. Thus it is necessary for the Dominion and the province to agree upon the standard and the means of reaching it. The agreement is embodied in a set of regulations which are to govern administration and the claim of the province to Dominion financial assistance depends on the observance of these regulations. In an attempt to ensure careful application and substantial observance of the regulations, the Dominion government audits provincial expenditures on the assisted service and, where feasible, measures performance against the standard by supervision and inspection.

Such administration is, in a sense, joint. Dominion auditors and inspectors check provincial accounts and the actions of provincial officials, while provincial officials are obliged to get the approval of federal officials if there is to be no interruption in payments of the federal grant. Disagreements between the two sets of officials involved cause delay and confusion and lower the effi-

ciency of administration. We are convinced that, on the whole, the administration of the services assisted by these conditional grants has fallen far short of reasonably good administration. The basic reasons for this failure are the two set out above in general criticism of joint administration.

To decide whether particular payments have been properly made or whether provincial performance comes up to the agreed standard, it is necessary to interpret the regulations which define the conditions on which federal assistance is granted. Dominion and provincial officials frequently disagree about the meaning of the regulations. General rules are never entirely clear in their application to particular cases and most of the disagreements are genuine honest differences of opinion as to how the activity should be carried on in cases where the regulations are not entirely clear. It is true that the disagreements arise in a relatively few cases but since there is no single superior authority to resolve them, they are enough to cause delay, and may generate friction which spreads through the administration, and generally reduces efficiency.

The difficulty is that in many of the activities assisted by conditional grants it is impossible to find a clear-cut standard which can be applied automatically in measuring performance. Really objective criteria are hard to find in human affairs and where the measuring-rod cannot be applied automatically, it leaves room for difference of opinion. It is inevitable that federal inspecting and auditing officials should be primarily concerned with protecting the Dominion treasury while provincial officials engaged in active administration of the service are concerned with seeing that it meets what they conceive to be the needs for which it was established. Where there is room for difference of opinion, this difference in interest and purpose causes disagreements to emerge.

Federal officials cannot insist directly upon their interpretation of the regulations by giving orders to provincial officials in the field. Provincial officials must take their orders from the provincial government and not from federal auditors and inspectors. Thus disagreements in the field are referred back to higher officials and ministers in Ottawa and in the provincial capitals, and questions of administration become the subject of diplomatic interchange between governments, involving long delays in their settlement.

When administrative questions rise to the political level, they tend to become entangled in political issues and to be treated as such. Nowadays Dominion and provincial policy impinge upon one another at many points. When, as a result of this fact, sharp differences emerge between the Dominion and a province, there is grave danger that the difficulties of joint administration will be intensified. The intrusion of politics in administration is always unfortunate but it is doubly so when a single government activity or service is disturbed by both federal and provincial politics.

In pointing generally to the difficulties in the administration of conditional grants, there is danger of creating false impressions. It must be emphasized that the exasperations noted are not found in all provinces nor at all times. If they were, conditional grants would never have survived their launching. But they occur with sufficient frequency to cause waste, friction and delay. Nor are they due to the perversity of officials and politicians. The federal scheme of government was devised precisely because of the lack of complete identity of interest between the whole and the component parts. Where differences of interest exist they become manifest simply through officials and politicians doing their duty. If these differences cut across fields of co-operative activity, they inevitably have a prejudicial effect.

Those who favour conditional grants as a means of overcoming constitutional difficulties are aware of the objection frequently made that governments which spend public money ought to be fixed with full responsibility of raising it. They argue that this objection is overcome and adequate control over provincial administration secured in two ways. In the first place, the grant is made for a particular purpose and the Dominion can define exactly what that purpose is. Then by supervision and inspection, it can determine whether provincial administration complies with the terms of the grant. If not, disallowances and deductions from the grant can be made as a penalty and a warning for the future. Secondly, if this sanction is not effective, the entire grant may be withheld until defects are remedied.

This argument ignores certain stubborn difficulties. In the first place, we have already pointed out that in many of the services assisted by federal grants it is impossible to devise exact standards for measuring performance. Opinions differ as to what amounts to an earning of the grant and disputes arise. Federal auditors may disallow particular provincial expenditures as not being authorized by the regulations. Because there is generally room for difference of opinion, the province does not normally acquiesce in such action. In resisting a disallowance which it considers unfair, the province feels justified in bringing pressure on the Dominion. As the province is in full control of administration, there are generally a variety of expedients which it can adopt to inconvenience or prejudice the Dominion. Thus the Dominion is obliged to be very chary of disallowing expenditures except in very flagrant cases which, of course, are rare.

Moreover, in most cases, federal audit of provincial expenditures cannot go to the root of the activity. To determine independently the correctness of all provincial expenditures on an aided activity, it would be necessary to duplicate provincial field staffs. Such duplication of staff cannot, of course, be contemplated and federal audit is generally confined to a review of the documents and vouchers on file. Occasional test investigations by way of sampling are made and complaints of serious abuses investigated. We do not suggest that there is any need to inquire into the honesty of provincial administration but there may be occasions when its vigilance in

these assisted activities is not as rigorous as if the province itself raised all the funds expended on them. In any case, federal audit and supervision cannot go to the root of these activities.

Secondly, the power of the Dominion to withdraw the grant from a province which fails to conduct its administration in accordance with the conditions imposed on the grant can rarely be exercised in practice. The Dominion assists particular provincial services because they further some important national interest. Withdrawal of the grant to discipline a province must be at the expense of the national interest in question. Furthermore, it is a very serious matter to say that a provincial administration is so bad that assistance must be withdrawn. Obviously no Dominion Government could come to that conclusion about a provincial government of its own political stripe. And a Dominion Government would scarcely dare to withdraw a grant from a provincial government of a different political stripe because of repercussions in the province affected.

Thus the Dominion must always hesitate long before withdrawing a grant. The provinces know this and they are not seriously impressed by threats of such action. The power to withdraw the grant is not an effective sanction except against the most flagrant of abuses. Experience shows that where flagrant abuses have been brought to light, the province in question has hastened to correct them. In the prosaic but much more common cases, where administration is hampered by honest and reasonable differences of opinion, withdrawal of the grant as a means of resolving such differences is out of the question.

On these grounds we are satisfied that, for permanent purposes, the conditional grant, as it works under Canadian conditions, is an inherently unsatisfactory device. It may be used in some special cases and for some limited purposes, as we shall indicate later. But in most activities we believe it to be more costly than if the service in question were financed by a single government. It unquestionably leads to delay and to periodic friction between Dominion and provincial governments.

The experience with conditional grants leads us to doubt whether joint administration of activities by the Dominion and a province is ever a satisfactory way of surmounting constitutional difficulties. Where legislative power over a particular subject matter is divided, it is ordinarily desirable that these powers should be pooled under the control of a single government in order to secure unified effort in administration.

INTRODUCTION

In the course of our work we have come to appreciate as never before the achievements of the Fathers of Confederation. Not only did they devise an instrument of government which has successfully withstood the test

of seventy years of rapid and in large part quite unpredictable change, but they secured assent to the adoption of this instrument under circumstances which, in the minds of some, have given it the same sort of sanctity that the most solemn treaty might possess. By their achievements they laid the foundations of national unity and of the federal system, both of which our instructions enjoin us to respect. It is our hope, and we venture to say our confident expectation, that they accomplished these great things without laying on future generations the dead hand of the past, and that they transmitted to us a constitution capable of development, not only through judicial interpretation but through amendment as well to meet the new situations and problems which were bound to arise incidental to the vast and unforeseeable changes which lay before the people of Canada seventy years ago.

Canadians are so proudly conscious of the national unity which they have achieved, and so respectful of the federal system that has made this unity possible that there may be some danger of their thinking of national unity and of the federal system in the abstract as having some special merits which make them desirable in themselves. We have endeavoured to keep before us at all times the goal of human welfare which should determine the character both of political and economic systems. We are fully alive to the importance of maintaining, and of expanding as rapidly as possible, the national income which is woefully inadequate for the standards of well-being which Canadians have come to adopt. It is this need for a larger national income which has governed us in the recommendations which we have made for simplifying our financial system, for carrying as economically as possible the great burden of public debt, for co-operation in the direction of future governmental investment through borrowing, and for eliminating those features of our fiscal system which involve a high cost of tax compliance or which have a marked tendency to check investment and so to reduce employment.

But it is not merely an expansion of the national income which is needed. If welfare is to be achieved the national income must be better distributed and a greater measure of social and economic security must be provided for those in low income groups. We have not, of course, attempted to lay down a pattern for social legislation in Canada, but we have, in accordance with our instructions endeavoured to clear the way for the sort of legislation which seems probable in the future by making recommendations concerning the responsibility for enacting or withholding it.

The problem of the prevention of unemployment, and in so far as it cannot be prevented, of the relief of its victims, is of outstanding importance both as regards the size of the national income and as regards its distribution. In seeking the highest possible national income we must seek conditions under which full employment of the whole labour force of the nation will occur, and the distribution of the national income is most satisfactory when the incomes of the able-bodied take the form of adequate wages for work done.

There is a second aspect of the distribution of the national income which is of great importance in a federal system, and of particular importance in Canada. The unequal distribution of the national income as between the people of different regions may excite feelings quite as dangerous to national unity as those aroused by gross inequalities between different income groups. The provision of a national minimum standard of social services in Canada cannot (without complete centralization of all social services) be divorced from the assurance to every government of Canada of the revenues necessary for the adequate performance of its recognized functions. This assurance, which the Fathers of Confederation were able to give by means of a system of subsidies and debt allowances financed by taxation that was national in character, is infinitely harder to give now that the recognized functions of provincial governments have become far larger than they were in 1867. We have attempted to compute what the financial balance of each provincial government (and its municipalities) would be with taxation at the national average and after making provision for services of at least national average quality.

In giving this special prominence to economic aims we have not been forgetful that any nation worthy of the name will have other and, in a sense, higher aims as well. Economic aims have of course a moral aspect, and crusading zeal to assail evil social conditions, high rates of sickness and death, poverty, illiteracy and bad housing, cannot be considered as crudely materialistic. But these higher aims are in no danger of conflicting with economic aims unless, of course, they are pursued with a reckless disregard for the necessity of maintaining the national income which is in the long run essential for their achievement.

But there are other aims less closely intertwined with economic well-being. In Canada, whether we speak of personal freedom and democracy, or of preserving the healthy mean between too great liberty for the individual and too great authority for the state, we reach much the same conclusions as to one of the higher aims of the Canadian people. None of these higher aims are, in our opinion, inconsistent with the economic aims which we have discussed. We believe that the proposals which we make in this Report respect economic and moral aims alike. We make important recommendations for adjustments in the distribution of governmental burdens, and in sources of revenue necessary to meet them, but these adjustments will leave untouched the arrangements which during the last seventy years have preserved complete provincial liberty of action in spheres which are primarily cultural and social. Indeed this liberty of action will be assured even better than it is today, as the provinces will be freed from the pressure which is apt to be exerted upon them by demands for this or that social service which, it is said, can be financed only with assistance from the Dominion that would of necessity involve some supervision by the Dominion.

Some of the recommendations which we make throughout the Report may require amendments to the

British North America Act for their implementation. Others might not, although amendment of the Act might be the most satisfactory method of implementing them. We make no attempt to deal with the question of how amendment to the British North America Act should be brought about nor do we attempt to draft amendments, for we feel that once the general will to seek amendment exists these matters can be dealt with more effectively by others than by us.

We realize that at first sight our proposals as a whole may appear to involve bold departures from former practices. We have asked ourselves anxiously whether our proposals are politically impossible. If we are hopeful that they are not politically impossible it is because

we think that when our Report is considered as a whole the people of Canada will see that any lesser departure might lead to disastrous consequences. The present peril is serious and cannot be allowed to grow worse.

We plead most earnestly that our proposals should not be considered one by one in isolation, although we have done our best so to frame them as to withstand even this test. But we have attempted to integrate them in a comprehensive plan of a constructive character, dependent for its harmony on the observance of the general principles which we have set out, and designed to enable Canada to withstand the stresses and strains of today and tomorrow without undue peril either to reasonable national unity or to legitimate provincial autonomy.

Chapter II

FISCAL FEDERALISM, PAST AND PRESENT

The purpose of this chapter is to discuss briefly fiscal relations in a federal system of government. The discussion begins with an identification of four aspects of fiscal federalism and a review of some principles that have been advanced in connection with them. It goes on to provide a brief history of problems of:

1. revenue-sharing, or the problem of fiscal balance;
2. fiscal equalization;
3. financing provincial programs of national interest; and
4. fiscal and economic co-ordination.

On item 3, the chapter discusses in general terms only the concept and use of the federal spending power, leaving a history of federal involvement in specific programs to Annexes B-D to this chapter. Thus, this chapter provides an historical backdrop to the broad questions of public finance and economic union, while the Annexes describe the history and background of federal involvement in certain programs falling wholly or partially within provincial jurisdiction.

Principles of Fiscal Federalism

The distinguishing feature of a federal system of government is that it provides for a division of governmental powers between two orders of government, the existence of which is guaranteed by a written constitution specifying the powers of each. It is in this sense that each order of government may be said to be autonomous. In a federal system, each order of government has a life of its own: neither is subordinate to the other.

The unique nature of a federation is perhaps best understood when compared with what it is not. A federal system of government is different from a unitary system in that the latter concentrates all state powers in a single government. This is the case for countries such as France, the United Kingdom and Italy, where all powers are vested in the central government. In these countries, regional governments do exist, but they are merely 'creatures' of the central government and are, therefore, subordinate to it. A federal system is also different from an international alliance of states because the 'federated' states, while not subordinate to any higher authority, do not enjoy the prerogatives of an independent state. A federal system is thus a distinct breed. It is neither a loose unitary system nor a tightly-organized international organization. What makes it unique is that citizens who live under a federal system may participate actively and simultaneously, as electors, in an autonomous provincial government and in the broader federal state that embraces it.

In the pre-industrialized world, it was relatively easy to assign clear-cut jurisdiction to each order of government, and it was reasonable to expect each to exercise its powers without encroaching on those of the other. However, in the modern world, it is much more difficult to establish distinct jurisdictions because the various functions of government are highly interdependent and can no longer be compartmentalized as was generally the case less than half a century ago. For example, the structure of the federal government's unemployment insurance program can have important implications for income support programs administered by the provinces. Conversely, the sensitivity of provincial educational services to manpower requirements may affect future employment levels.

These examples demonstrate that the modern industrialized state is characterized by a high degree of interdependence and is in a constant state of flux. This implies that a federal system can operate coherently only if its two orders of government work in concert. The effective operation of a modern federal system therefore appears to rest on two fundamental requirements: a recognition of the autonomy of each order of government, and a need for co-operation between the two orders. These requirements, which in some ways conflict, appear to be equally important, because failure to satisfy one or the other can, in the long run, result in complete disruption of the system.

Nowhere is the need for co-operation between the two orders of government more pressing than in the area of public finance. There are essentially four broad public finance issues that must be dealt with in all modern federations. (Because they can only arise in the context of federal systems, they are often referred to as fiscal federalism issues.) These are: revenue-sharing, or the achievement of fiscal balance; fiscal equalization; financing provincial programs deemed to be of national interest; and fiscal and economic co-ordination. Examining how federations deal with these issues provides insights not only into how they actually function, but also about how they cope with the centralizing and decentralizing forces that are constantly at work within them. Put another way, the responses to these broad fiscal issues can usually tell us much about how a federation is meeting the two necessary, yet often conflicting, requirements of unity and diversity.

This chapter examines these four issues in the context of the Canadian federal experience. The last major statement of principles of fiscal federalism was made in 1966 by the Hon. Mitchell Sharp, then federal Minister of Finance:

- a) The fiscal arrangements should give both the federal and provincial governments access to fiscal resources sufficient to discharge their responsibilities under the constitution.
- b) They should provide that each government be accountable to its own electors for its taxing and spending decisions and should make these decisions with due regard for their effect on other governments.
- c) The fiscal arrangements should, through a system of equalization grants, enable each

province to provide an adequate level of public services without resort to rates of taxation substantially higher than those of other provinces.

- d) They should give the federal government sufficient fiscal power to discharge its economic and monetary responsibilities, as well as to pay its bills. In particular, they should retain for the federal government a sufficient part of the income tax field in all provinces—both personal and corporate—to enable it to use variations in the weight and form of that tax for economic purposes, and to achieve a reasonable degree of equity in the incidence of taxation across Canada.
- e) They should lead to uniform intergovernmental arrangements and uniform application of federal laws in all provinces.
- f) The fiscal arrangements should seek to provide machinery for harmonizing the policies and the priorities of the federal and provincial governments.¹

These principles were proposed in the particular context of the negotiations that led to the 1967-72 fiscal arrangements. However, some of them are expressed in terms broad enough to make them relevant to the present discussion.

The first principle is to ensure that each government has sufficient access to fiscal resources to enable it to discharge its responsibilities. It therefore relates directly to the revenue-sharing issue discussed later in this chapter.

The second principle, fiscal responsibility, holds that the government that spends should also be the government that taxes. Many of the federal-provincial discussions in the past 15 years, particularly those relating to shared-cost programs, have been influenced by this principle. In his 1966 statement, Mr. Sharp said:

... We must recognize that the continuous and cumulative use of shared-cost programs in fields of jurisdiction which are primarily provincial, would result in a greater and greater proportion of provincial budgets being devoted to programs whose costs are shared by the federal government, leading to a continuing influence on provincial decision-making. The result would be to reduce the fiscal responsibility of the provinces, and to hamper them in establishing their own priorities.²

With this in mind, and because some provinces, particularly Quebec, had expressed a desire to take full responsibility for social programs, Mr. Sharp announced the federal government's intention to propose a number of steps that were to lead to a "removal of federal conditions in respect of certain well established and continuing programmes, and the assumption by the provinces of full responsibility for them". (It was assumed, however, that the relevant programs would be continued by all provinces and that, in particular, program standards in the health field would be maintained.)

In recent years, the principle of fiscal responsibility has come to be discussed in terms of 'government visibility and accountability.' In his submission to the Task Force, the federal Minister of Finance, the Hon. Allan MacEachen, expressed concern about federal visibility, noting that the role of the federal government in financing health programs, social services and post-secondary education is not publicly recognized. He concluded his remarks by stating that:

This has implications for public accountability which should concern all members of Parliament. How can we properly account for what the federal government does with the taxpayers' money, when a very large number of Canadians are not aware that \$14 billion worth of federal expenditures really serve to finance essential provincial and local services?

To operate in accord with the principle of fiscal responsibility would, of course, call for the federal government to respond to this dilemma by withdrawing (with appropriate surrender of revenue sources) from the use of federal expenditures to finance essential provincial and local services. As noted in Chapter I, it is because a continued federal presence has seemed politically desirable—indeed perhaps essential—that it is now necessary to search for extended mechanisms of accountability for these transfers.

The third principle, relating to fiscal equalization, is discussed later in this chapter. Like the first two principles, it has been present, implicitly or explicitly, since Confederation.

The fourth principle seeks to ensure that the federal government has sufficient control over the personal and corporate income tax fields for economic stabilization purposes. It is an outgrowth of

Keynesian economics, which inspired federal economic policies in the post-War era; a similar concern has returned as a central feature of the 'powers over the economy' debate.

The fifth principle states that there should be uniformity in fiscal relations between the federal government and the provinces, that is, there should be no special deals with individual provinces. This principle was meant to dispel any misunderstanding that might have arisen on account of the contracting-out arrangements, which had been legislated by Parliament in 1964, but of which only one province—Quebec—had taken advantage, despite the fact that they had been offered to all provinces. (The contracting-out arrangements are discussed later in this chapter.)

The sixth principle, that fiscal arrangements should provide for a harmonization of federal and provincial policies and priorities, is particularly relevant to present concerns about the machinery of 'co-operative federalism', designed to accommodate greater interdependence between governments.

The Task Force accepts the essential features of these six principles, with the qualifications noted with regard to the second, as valid guides in analyzing federal-provincial fiscal relations, recognizing that they require interpretation in light of overriding national interests in many programs falling within provincial jurisdiction, and the changing nature of Canadian federalism.

Revenue-sharing*

The issue of revenue-sharing boils down to the following question: how can a reasonable balance be attained between the revenue needs of each order of government and the expenditure responsibilities assigned to them by the British North America (BNA) Act? The allocation of revenues between the two orders of government must be

* The term 'revenue-sharing' has recently been used in Canada to refer to the possibility of an interprovincial sharing of natural resource revenues. For purposes of this report, it will be used in the more traditional way to designate the allocation of revenues between two orders of government so that each order may meet its expenditure responsibilities.

reviewed at regular intervals, because it must be made to correspond with the allocation of responsibilities, which itself tends to change over time. As one expert on federalism put it:

Conditions in a variety of communities joined together in a federation differ too much from time to time and from place to place for a fixed division of financial resources to be laid down finally in a constitution. There is and can be no final solution to the allocation of financial resources in a federal system. There can only be adjustments and re-allocation in the light of changing conditions.³

In Annex II-A is set out a dispassionate account of the way the powers to raise revenues have swung back and forth between the different orders of government in Canada. This account talks in terms of the provinces "requesting control of sub-surface mineral rights", and the federal government "agreeing". Tax rental agreements are "proposed" and terminated; transfers of tax room are "requested"; the growing expenditure obligations of the provincial governments are "acknowledged". The results of these negotiations over the course of a century are set out in Table II-1, which reveals the significant changes in the distribution of revenues between the two orders of government that occurred as a consequence.

What is not revealed by the historical account, but what might be inferred from today's headlines describing current 'agreements' relating to control of mineral rights or the transfer of resource revenues, is the struggle and passion that preceded and accompanied these fluctuations. The exercise of political power has driven the structure of the Canadian federation through dramatic swings over the course of a century, and presumably will continue to do so. None of these shifts came easily or without controversy.

This history teaches above all that fiscal federalism in general, and revenue-sharing in particular, cannot be approached with fixed standards or a purely analytical eye. Tables depicting revenue shares are in fact describing the successive outcomes of a perpetual contest between political forces searching for the revenues vital to accomplishing their political goals for Canada. These contests certainly reflect economic determinants, but they also reflect distinct views of the country and its needs at a given time—and they reflect the distinct personalities and accidents of history that shape the development of any nation.

Table II-1 shows that in 1945 the federal government levied 71.4 per cent of all taxes paid by Canadians, while the provinces raised 28.5 per cent. Since then, however, the provincial-local share has grown steadily, reaching 41.8 per cent in 1960, 49.1 per cent in 1970 and 53.3 per cent in 1980.* Throughout the period 1967 to 1976, the two orders of government split the fiscal pie more or less evenly, the federal share hovering around 53 per cent and that of the provinces around 47 per cent. But since 1977, the provincial-local share has grown to about 54 per cent while the federal share has dropped to around 46 per cent. Nothing stays stable, however—there may now be some evidence that the trend is once again turning around.

The extent of fiscal decentralization achieved in recent years appears even greater when federal grants to provinces are taken into account. Deducting the value of these grants from federal revenues and adding it to the revenues of the provincial-local sector yields the estimates set out in Table II-2.

Table II-1

Federal and Provincial-Local Shares of Total Government Revenues from Own Sources
(per cent)

	Federal	Provincial-Local ²
1926	44.9	55.1
1930	33.4	66.6
1940	54.5	45.5
1945 ¹	71.4	28.5
1950 ¹	64.1	35.9
1955 ¹	63.6	36.4
1960 ¹	58.2	41.8
1965	54.5	45.6
1970	50.9	49.1
1975	51.8	48.2
1977	47.1	52.9
1978	45.2	54.8
1979	45.9	54.1
1980	46.6	53.3

1. Tax rental payments are assumed to be a provincial revenue from own-sources and have been deducted from federal revenues.

2. Municipal or local revenues are treated as provincial revenues because municipal or local governments are 'creatures' of provincial governments and cannot be considered an independent order of government.

Source: Department of Finance, *Economic Review*, April 1981.

* Of course, this trend still fails to restore the provincial-local share to the level prevailing in the late 1920s. (See also Annex II-A.)

Table II-2

Federal and Provincial-local Shares of Total Government Revenues (when federal grants are deducted from federal revenues and considered as revenues of the provincial-local sector)

(per cent)

	Federal	Provincial-Local
1926	43.1	56.9
1930	30.5	69.5
1940	50.2	49.8
1945	69.2	30.8
1950	59.8	40.3
1955	61.1	38.9
1960	51.6	48.4
1965	45.9	54.1
1970	39.8	60.3
1975	39.2	60.8
1977	34.1	65.9
1978	32.2	67.8
1979	33.5	66.5
1980	34.7	65.4

Source: Department of Finance, *Economic Review*, April 1981.

Table II-2 shows that since 1977, the federal share of government revenues, *after* federal transfers have been made to the consolidated provincial-local sector, has been approximately one-third of the total. In the decade preceding 1977, the federal share fluctuated around the 40 per cent level. In the immediate post-war years, and up to 1966, the federal share declined progressively from 68 per cent to about 45 per cent.

The fact that the federal share of total government revenues has been declining over time, and that the federal government has been registering substantial deficits in recent years, has prompted some to argue that there is a 'fiscal imbalance' between the two orders of government. This view is reinforced by the fact that provinces are, in aggregate, in a surplus position.

On closer examination it appears, however, that the concept of fiscal imbalance is not so simple. First, the observation that the provinces are in a surplus position, although not incorrect, must be balanced by another observation: the surplus is attributable to the three western-most provinces, whose oil and gas revenues have increased considerably since 1973. The other seven provinces continue to incur significant deficits.

Second, federal grants to provinces and municipalities expressed as a percentage of total federal

spending have been fairly constant since 1970. There is, therefore, no ground to suggest that federal transfers have been getting out of control. In fact, they grew at a slower rate in the 1970s than they did in the 1960s. They are, moreover, forecast (in the federal government's expenditure plan) to decline over the next three years, not only as a share of federal government expenditures and as a share of GNP, but also relative to forecast growth in the consumer price index.

Finally, it is important to note that the mere fact that one order of government is experiencing a succession of deficits does not necessarily imply that there is a fiscal imbalance, as that term is used by public finance specialists. Only if the fiscal posture of a government has deteriorated for reasons beyond its control is a fiscal imbalance said to exist. That is, there must be some structural cause to explain the situation. The federal deficits registered in recent years can, however, be explained partly in terms of discretionary counter-cyclical fiscal policy—a deliberate attempt to maintain employment in a time of world recession. In addition, the various tax expenditure measures introduced since the 1972 implementation of tax reform, as well as the indexation of the personal income tax system, have deprived the federal treasury—as well as provincial treasuries—of substantial amounts of money, and unusually high debt service charges have compounded the difficulty. *The Task Force concludes that there does not exist a long-term, structural mismatch between the revenue capacities and expenditure responsibilities of the federal government. It cannot be claimed that the capacity of the federal government to raise revenues has reached a structural (as opposed to a political or discretionary) ceiling.*

What is undeniable is that the federal government faces a major budgetary problem in the size of the public debt and corresponding debt service charges. In exercising its unique responsibility for stabilization policy in the post-OPEC period, the federal government—in common with most national governments in the western industrialized world—took on massive deficits. Over the remainder of the 1970s, these deficits accumulated to the point where debt service charges now represent 20 per cent of the federal budget, and this share, which is a completely non-discretionary expenditure, is rising.

Thus the Task Force considers that the concept of fiscal imbalance requires a careful distinction between a structural problem in the design of the arrangements of Confederation, and a problem of budgetary imbalance reflecting political judgments on revenue and expenditure priorities. The federal government is at an interesting intermediate point on the spectrum between these two extremes, a point where a prolonged cyclical budget deficit begins to lead to some aspects of a persistent structural imbalance. The structural problem emerges because the size of the debt accumulated to date begins to constrain to an unacceptable degree the margin of manoeuvre in federal government decisions on fiscal policy.

Whether one views the sequence of federal budget deficits beginning in the early seventies as an inevitable consequence of the federal government's unique responsibility for stabilization policy in an unsettled world economy, or as a deliberate discretionary political choice, is a matter of political judgement. But the fact that the federal government enters the next phase of federal-provincial relations with a stock of accumulated debt that imposes serious constraints on budgetary decisions is beyond debate.

The present federal government has, on several occasions, expressed concern about the size of the deficit, and there can be no doubt that this concern will affect the way in which it approaches the forthcoming round of negotiations on fiscal arrangements. More specifically, the federal Minister of Finance stated in his submission to the Task Force that:

First, the most urgent priority of the federal government is to strengthen its fiscal position. Transfers to the provinces cannot be insulated from policies of restraint; otherwise, the full burden of such restraint would fall within exclusive federal program areas. This would place the federal government in an even weaker position vis-à-vis the provinces.

Second, the reduction in the federal deficit should be implemented gradually. Insofar as expenditures are concerned, there are major categories of outlay over which the federal government has very little discretion, in particular, public debt charges and major transfer programs to individuals. There are other areas where the government's priorities have increased, most notably economic development. The need to accommodate these priorities requires that savings be made in other areas, including social affairs and transfers to provinces.

Third, there should be a continuing emphasis on equity in respect of intergovernmental transfers. The method chosen to cut back on federal transfers to provinces must respect this emphasis on equity.

This view is, of course, predicated on the assumption that the federal government will continue to register large deficits in coming years. However, this assumption is not shared by all experts. Dr. David Slater, Chairman of the Economic Council of Canada, noted in his presentation to the Task Force his belief, based on analyses undertaken for the Council, that if the various elements of the October 1980 budget and of the National Energy Program (NEP) are realized, "the federal government's deficit will be substantially reduced". He also stated that the effects of the NEP on the provinces as a whole "will be to reduce the surpluses of the provinces, although to a lesser amount than the federal deficit". Should the current negotiations between the federal and Alberta governments on oil and gas prices lead to a schedule of price increases more costly to consumers than those announced in the October 1980 budget, the federal budgetary situation in the next few years could be significantly relaxed.

Dr. Slater's view as the Chairman of the Economic Council rests on a projection of federal revenues higher than those currently forecast by the Department of Finance. Whether high revenues emerge from current policies or must be sought through changes in policy, however, it seems clear that the current federal budgetary deficit cannot be redressed by means of expenditure restraint alone. Some increase in federal revenues also will be necessary to achieve greater budgetary balance at the federal level.

What all this shows is that the balance between fiscal capacity and expenditure responsibilities will constitute an important topic in forthcoming negotiations on fiscal arrangements. The historical record suggests that such discussions should be approached with a good deal of pragmatism. There is nothing sacred about the allocation of revenues between orders of government at a particular time. The economic conditions prevailing now are not the same as those that prevailed in 1976, when the current fiscal arrangements were negotiated. It is therefore natural that questions be raised about the current and future fiscal situations of the two

orders of government. The important thing is that in discussing possible changes, the potential effects on *both* the provinces and the federal government must be taken into account.

Fiscal Equalization

The second major fiscal issue raised by a federal system is that of equalization. It arises out of the fact that although most provincial governments have the same constitutional responsibilities, they do not, due to economic disparities among the various regions of the country, have the same financial capacity to assume those responsibilities. Alberta or British Columbia, for example, has the potential to provide a larger number and higher quality of public services than does Newfoundland or Prince Edward Island, while maintaining lower tax rates. (The extent to which this potential is exercised of course also reflects the prevailing political philosophy in each province—but it is the underlying endowment or capacity that poses the problem of equalization.)

The effective functioning of a federation therefore calls for some means of dealing with differences in provincial capacities to provide services. Such means could involve a redesign of interprovincial boundaries, or a centralization of taxing powers coupled with a system of federal grants to all or most provinces, or a system of grants to provinces with low fiscal capacity. Canada has relied mainly on the latter two methods.

Tax rental agreements are a good example of a centralization of taxing powers coupled with grants to all provinces.* Under these agreements, the differences in provincial fiscal capacities were minimized because the per capita yield of the taxes that were rented to the federal government (essentially personal and corporate income taxes) was very uneven between provinces, while the formulas for computing rental payments incorporated an important *equal per capita* component for all provinces. Thus the payments contained a substantial element of implicit equalization.

Grants directed to provinces with low fiscal capacities have, however, been the preferred

Canadian method for countering fiscal disparities. The history of our federal system provides numerous examples of such grants, the first going back to 1867, when it was agreed that New Brunswick would receive special annual grants of \$63,000 for 10 years following Confederation because of the province's special difficulties. Nova Scotia managed to obtain a similar grant in the 1870s after threatening to withdraw from the federation on the grounds that the financial provisions of the BNA Act prevented it from meeting its expenditure needs. Several special assistance grants were paid in the 1920s and 30s to help provinces with particularly severe financial difficulties.

Since 1957, however, the federal government has had in place a distinct program of fiscal equalization (discussed in greater detail in Chapter VII) that is specifically aimed at augmenting the lower fiscal capacity of poorer provinces. The purpose of equalization payments is to ensure that all provinces are able to provide their citizens a reasonably comparable level of public service at reasonably comparable rates of taxation. The assumption underlying this federal program is that provinces levy taxes only with a view to financing public services, and that equalizing provincial fiscal capacities by means of equalization payments will enable provincial governments to provide reasonably comparable services.

From 1957 to 1962, equalization payments were calculated on the basis of each province's yield from personal income tax, corporate income tax and succession duties levied at the standard rental rates. Provinces with a per capita yield lower than the weighted average of the two wealthiest provinces were eligible for equalization grants. In 1962, 50 per cent of natural resource revenues were incorporated into the equalization formula, but the method of determining the level of equalization was changed from the average yield of the two wealthiest provinces to the national average. (It has been suggested that one of the reasons for bringing in resource revenues was to make Alberta ineligible for equalization payments.) The basis for determining the level was temporarily restored to the top two provinces in 1964-65, although in a qualified manner.

* For an explanation of tax rental agreements, see Annex II-A.

In 1967-68, following extensive discussions with the provinces, the federal government introduced the present system of equalization. This formula, which was modified somewhat in subsequent years, takes account of each province's fiscal capacity in respect of almost all sources of provincial or local revenues. It employs the concept of a 'representative provincial tax system'. This system takes into account both the tax bases, such as personal income, retail sales or oil production, and the tax rates that the 10 provinces collectively use. If application to a particular province of the representative tax system results in a lower per capita yield than the average for all provinces, that province is entitled to receive from the federal government an equalization grant covering the difference. The formula is open-ended, with no upper limit on total payout.

The basic policy question that must be asked with respect to equalization grants is whether their size is commensurate with their objective. This question has arisen on several occasions in recent years, particularly because of the inclusion of oil and gas revenues in the equalization formula. The fact that these revenues have grown very rapidly, and that they are unevenly distributed among provinces, has caused the equalization associated with them to become very substantial.

The phenomenal growth in oil and gas revenues that Alberta and, to a much lesser extent, Saskatchewan and British Columbia have experienced since 1973 has meant that provincial revenues in those provinces have become much more closely related to the good fortunes of their petroleum resource bases than to their expenditure needs. Consequently, it can no longer be assumed that the revenues accruing to certain provincial governments are a reasonably good measure of what it costs them to provide basic services to their citizens. In fact, a significant portion of the resource revenues of Alberta and Saskatchewan is no longer administered through the regular budgetary process, but is instead deposited in special heritage funds.

This rapid growth in resource revenues has required several adjustments in the equalization formula. If they had not been made, that is, if the formula as devised in 1967-68 had been retained unaltered, equalization payments would have been

far in excess of those required to meet the fundamental purpose of the program. To prevent this from happening, a number of modifications to the original formula have been introduced:

1. revenues from non-renewable resources, i.e., oil, natural gas and metallic and non-metallic minerals, are equalized to the extent of 50 per cent only;
2. a resource revenue ceiling is in place that ensures that equalization payable in respect of resource revenues of all kinds will not exceed one-third of total equalization; and
3. oil and gas land sales have been excluded entirely from revenues to be equalized.

The ceiling in respect of natural resource revenues has not yet been reached. However, it could become effective in the near future, if the present formula continues to be used. Once the ceiling is in effect, further increases in oil and gas revenues in the three western-most provinces would no longer have any effect on the growth of equalization payments beyond the growth of all revenue sources in total. The ceiling is thus a safety net for the federal government that would limit the potential for further runaway increases in equalization.

Another major current equalization issue is the eligibility of the province of Ontario. Ontario became entitled to equalization payments as of 1977-78, although this did not become known until 1979. That Ontario had become a 'have-not' province was perceived at the time as an unexpected, even unbelievable, phenomenon. It caused concern because its effect was to raise substantially the potential cost of equalization to the federal treasury and because there was genuine doubt that Ontario was unable to provide a reasonable level of public services from its own resources. Although Ontario's revenue-raising capacity (as measured by the current representative tax system formula) was shown to be below average, a special provision was introduced in Parliament that had the effect of excluding that province from receiving equalization. This measure, which was enacted in February 1981 (as an amendment to the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977), stipulates that no equalization can be paid to any province that is above the Canadian average in personal income per capita. If this special measure had not been introduced,

Ontario would have had equalization entitlements for the 1977-78 to 1981-82 fiscal period in excess of \$1.4 billion.

This entitlement reflects the fact that in the last ten years Ontario's revenue-raising capacity, as measured by the current equalization formula, has declined in relation not only to that of the oil and gas-producing provinces, but also to that of other provinces. Much of Ontario's relative decline is attributable to a weakness, perhaps temporary in nature, in Canada's manufacturing sector which is concentrated in central Canada. Thus, the question arises as to whether the special measure taken to prevent Ontario from receiving equalization can be maintained indefinitely.

This is a troublesome problem, however. Few people share any perception of Ontario as a 'have-not' province, and most find the idea of equalization payments to Ontario more than somewhat farfetched. Ontario's image as a province with power and influence, enjoying both a large number of seats in Parliament and a strategic location in the industrial heartland of North America, is at odds with a calculation of fiscal capacity that suggests inadequate revenues to meet obligations to provide an appropriate level of public services. The Task Force discussed at some length the possibility that this phenomenon provides evidence that the formula employed for determining equalization payments is somehow deficient, and does not adequately reflect provincial economic strength. This question is addressed in Chapter VII.

Although the changes in the treatment of natural resource revenues referred to above preserve the purpose of equalization payments, they imply that once equalization payments have been made to less wealthy provinces, there remain significant disparities between the fiscal capacities of resource-rich and other provinces. These disparities will almost certainly widen as oil and gas prices increase. This raises the issue of whether some means should be established for redistributing, among all provinces, at least part of the resource revenues that, for purposes of equalization, are not deemed to be used for financing basic services, and that consequently, are not being equalized. Various proposals aimed at establishing interprovincial schemes have been put forth to deal with this issue. However, the resource-rich prov-

inces have shown little interest in them, partly because they are already implicitly contributing massively to redistribution through forgone oil and gas revenues. The Alberta government has argued that the amount of revenue it has forgone since 1973 on account of domestic prices being lower than world prices is in the order of \$40 billion.⁴ According to calculations done by the Economic Council of Canada, the revenues forgone by Alberta in 1980 alone may be in the order of \$12 to \$15 billion.

One basic question that these proposals have left unanswered is the following: since there already is a fair degree of sharing in the fiscal resources of the federation through equalization, and to the extent that these existing arrangements allow all provinces to provide comparable public services without unduly taxing their citizens, why should resource-rich provinces be asked to share beyond current levels? (Indeed, how does one explain the puzzlingly selective character of the political passion for sharing provincial resource revenues? Although these passions appear to be easily excited by an awareness of large accumulations of public wealth, they seem to be surprisingly more relaxed about accumulations of private wealth.)

Financing Provincial Programs of National Interest

Although provinces are constitutionally responsible for such matters as health, education and social services, there can be circumstances where some federal funding in these areas is thought desirable or necessary. Funding may be warranted on the grounds that certain benefits arising from provincial initiatives tend to spill over into other provinces. Spill-over effects are particularly apparent, for example, in the area of higher education because of the mobility of highly-skilled people. Another reason for federal funding might be a decision on the part of the federal government, or on the part of both orders of government, that a program or programs for which the provinces are constitutionally responsible ought to be provided to all citizens at specific 'national standard' levels.

Again, the clash of many interests makes this more than an analytical matter. Constituents press federal representatives to assume responsibilities

for some programs even in the face of constitutional provisions relating to provincial jurisdiction. The need for co-ordination may dictate joint administration in some activities no matter how reluctant the 'co-operating parties'. Watertight constitutional compartments spring leaks under the pressure of changing circumstance, as society's views on the appropriate roles of government evolve. The arrangements that emerge from time to time reflect not only changing needs but also all these accidents of history that lead not to watertight divisions of expenditure responsibilities, but fiscal arrangements spanning a number of leaky compartments by means of federal financing, at various stages, of programs falling within provincial jurisdiction.

Federal funding in areas of provincial jurisdiction is usually based on what is known as the *federal spending power*, that is, the power of the federal government to pay out money to anyone it chooses for whatever purpose it chooses. The federal spending power, of course, is not unique to Canada; equivalent powers exist in most modern federations. Moreover, it has a counterpart, the *provincial spending power*, under which provinces spend money on matters such as international relations or the provision of financial credit.

There have been discussions as to whether some constitutional limitations ought to be imposed on the federal spending power. The federal government itself proposed in the context of the 1969-70 constitutional review that:

The power of Parliament to make general conditional grants in respect of federal-provincial programmes which are acknowledged to be within exclusive provincial jurisdiction should be based upon two requirements: first, a broad national consensus in favour of any proposed programme should be demonstrated to exist before Parliament exercises its power; and secondly, the decision of a provincial legislature to exercise its constitutional right not to participate in any programme, even given a national consensus, should not result in a fiscal penalty being imposed upon the people of that province.⁵

In the last half-century, the federal government has on several occasions funded major activities in areas of provincial jurisdiction through the mechanism of shared-cost programs, undertaking to share, usually on a 50-50 basis, the cost of particular programs administered by provinces. The most

important of these have been hospital insurance, medicare, the Canada Assistance Plan (CAP) and the post-secondary education transfer. The histories of these programs are discussed briefly in Annexes B-D to this chapter. Here, we simply sketch an outline to illustrate the nature of the federal role.

The hospital insurance program was implemented in 1958 following adoption by Parliament of the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act. In order to participate in the program, provinces were required under the Act, "to make insured services available to all residents...upon uniform terms and conditions".

The medical care program began in 1968. In order to be eligible for federal contributions, provincial programs were required only to meet four broad conditions or 'standards', described in Annex C.

Under the Canada Assistance Plan Act, which was passed in 1966, the federal government pays 50 per cent of provincial and municipal costs for social assistance (welfare) and social services to persons in need.

The post-secondary education transfer was introduced in 1967. The value of the transfer to each province was based on the greater of 50 per cent of post-secondary education operating costs incurred in the province, or \$15 per capita, the latter escalated annually thereafter at the rate of growth of total post-secondary operating costs in all provinces. The transfer took the form of an abatement of four equalized percentage points of personal income tax, and one equalized percentage point of corporate taxable income, plus a cash adjustment.* The latter payment was equal to the

* A tax abatement is a means of transferring 'tax room' from the federal government to the provinces. In the case of the personal income tax, as pointed out in Annex A, the value of an abatement is measured in percentage points of federal basic tax. An abatement of one point of personal income tax is a reduction of one per cent of federal basic tax. Such a reduction is accompanied by an increase in provincial taxes designed to collect from taxpayers an amount equal to the federal tax reduction. In the case of the corporation income tax, the value of an abatement is measured in percentage points of the taxable income of corporations. Since the revenues lost to the federal government through an abatement become provincial revenues, they are automatically equalized under the general equalization formula. Thus, a tax abatement involves additional equalization. The real value of an abatement to a 'have-not' province is its 'equalized' value, that is, the value of the abatement itself plus the equalization automatically associated with it.

difference between the total value of the transfer (i.e., the greater of 50 per cent of operating costs or \$15 per capita multiplied by the population of the province) and the equalized value of the abatement. No program conditions or 'standards' applied to this transfer. This particular shared-cost arrangement was meant to help provinces meet a rapidly rising demand for educational services in a way that would accommodate provincial sensitivities about their jurisdiction over education. In announcing the transfer in 1966, the Prime Minister of the time, the Rt. Hon. Lester B. Pearson, noted: "The approach we are proposing rests on an awareness of the extraordinary financial requirements for higher education in the years ahead, together with a recognition of provincial jurisdiction over education".⁶

The foregoing suggests that shared-cost programs were initiated for a variety of reasons. In the case of hospital insurance and medicare, the federal initiative seems to have sprung from a desire to ensure that essential health services be available to all Canadians on a similar basis and to co-ordinate the development of insured health services. Federal involvement in social assistance under CAP has generally been justified simply on the grounds that the federal government has essential responsibilities in the area of income redistribution. The federal role in social services under CAP has been justified on the grounds that these are services requiring development and federal leadership to co-ordinate provincial policies (and in which a single province may find it difficult to take the initiative). As for the post-secondary education transfer, it seems to have resulted primarily from a desire to ensure that provinces had sufficient financial resources to meet the rapidly-growing requirements arising from the baby-boom of the 1950s.

Shared-cost programs have often been perceived by some provinces, notably Quebec, Alberta and Ontario, as an intrusion by the federal government into areas of provincial jurisdiction. These provinces have criticized the fact that, by offering to finance half the cost of a given program, the federal government was compelling them to implement a program that they might not otherwise have introduced, or that they might have introduced in a different form. Because of provincial pressures, especially from Quebec, the federal gov-

ernment announced in 1963 its willingness to withdraw from some of these programs, which were considered to be 'established', and to replace cash grants with a tax abatement.

The expression 'established' was applied to programs that had achieved a certain level of 'maturity'—that is to say, programs that had been in effect long enough and that commanded sufficient public support to justify the presumption that they would not be discontinued by the provinces. The federal government offered to provide additional tax abatements to compensate for ending the conditional grants. Each province would thereby assume the entire financial and administrative responsibility for the programs it administered.

It is open to question, of course, whether any social programs on which views differ widely can be considered 'established' in this sense. Even where the form of a program is maintained, essential features may be eroded by the manner in which administrative discretion is exercised. It is concern on this point that leads to a number of recommendations later in this report, particularly with respect to matters of health care.

The first concrete proposal for bringing about the gradual withdrawal of the federal government from shared-cost programs was put forward to all provinces in 1964 and applied mainly to hospital insurance, and to the welfare programs later incorporated into the Canada Assistance Plan. The next year, the Established Programs (Interim Arrangements) Act was passed, providing a legal framework for the implementation of the proposal. The Act was—as its title implies—designed as an interim measure. Although it amended the form of the federal contribution, it made relatively little change in its conditional nature. Only Quebec took advantage of this offer and entered into what became known as 'contracting-out' arrangements with the federal government. Under these arrangements, Quebec taxpayers were granted an additional abatement of 20 percentage points of the federal basic personal income tax in lieu of the federal cash contribution that would otherwise be payable. Of the 20 points, 14 were for hospital insurance, four for welfare programs, one for vocational training and one for national health grants. The total entitlement to Quebec for these programs remained identical to what would have been

granted had the previous arrangements continued. Any difference between the value of the tax abatement for a program and the grant that would otherwise have been paid was made up by a cash adjustment.

In 1966, the federal government reiterated the view that it would not be healthy for the federation to continue to introduce and maintain shared-cost programs, and made a new offer to complement the interim arrangements of 1964-65. The new offer included some modifications to the tax abatement, to which would have been added, over a transition period, cash adjustment payments. Had this offer been accepted by all the provinces, it would have substantially reduced the conditionality and complexity of the three program areas (hospital insurance, welfare and vocational training) and given the provinces full financial and administrative responsibility for them. However, general agreements would have been put in place guaranteeing the portability of benefits between provinces and the maintenance of national standards in the health field. Only Quebec showed any interest. In an attempt to interest the other provinces, the federal government repeated its offer at a meeting of finance ministers in 1968, but with no results. Some of the provinces feared that the fiscal compensation offered as replacement for cash grants would not produce revenues equal to the value of the grants.

In 1973, the federal government proposed further alternatives for financing the medical care and hospital insurance programs.* By then, the federal government's desire to reach an agreement had been strengthened by the fact that these programs, the cost of which it could in no way control, were absorbing an important share of its resources. The 1973 offer was also rejected, however, by a majority of the provinces because they considered that the compensation offered was insufficient for them to take the risk of assuming sole responsibility for financing the shared-cost programs.**

*The offer did not include the Canada Assistance Plan, the principal provisions of which were under review as part of an overall review of Canadian social security policies.

**The federal government proposed the transfer to the provinces of 100 per cent of the taxes and excise duties on alcoholic beverages and tobacco and six tax points on personal income (that is, on the latter, the federal government would have reduced its tax rate by six per cent and the provinces would have raised theirs correspondingly).

Nonetheless, during negotiation of the fiscal arrangements for the period 1977-82, the federal government and the provinces agreed on a new formula, since known as the Established Programs Financing (EPF) arrangements for financing the hospital insurance, medicare and post-secondary education programs. A description of these arrangements, and the issues to which they give rise, forms the core of Chapter III.

The Task force heard submissions from a number of provincial governments suggesting that further transfers of personal income tax points or other revenue sources to provincial governments would be appropriate.* In its reasoning on this question, the Task Force began from consideration of the budgetary positions of federal and provincial governments that would prevail if there were no federal transfers to provincial governments: the federal government would enjoy a modest budget surplus, and many provinces would experience massive deficits. If one then introduces equalization payments as an offset to structural deficiencies in fiscal capacity, the federal government would be seen in a slight deficit position, while most provincial governments would still show substantial deficits. *The majority of the Task Force concludes, however, that further transfers of revenue sources, or 'tax room', to provincial governments would not be the appropriate response to this situation, essentially for three reasons:*

1. expenditure obligations of provincial governments such as hospital and medical insurance, post-secondary education and the like are not of concern solely to provincial governments, but are program areas involving significant national interests in which some federal presence is desirable;
2. the federal government must retain sufficient revenue sources to ensure adequate capacity to manage the economy; and
3. the transfer of revenue sources—particularly personal income tax points—provides the

* Technically, a transfer of tax points differs from a tax abatement. With a transfer of tax points, the federal government makes tax room available to provincial governments by lowering its entire rate schedule, and hence the tax yield or basic federal tax. With a tax abatement, the federal government makes tax room available by a special deduction that applies after the federal basic tax is determined.

greatest increase in revenue to the richest provinces, with tax points of highest value—the same provinces already in a position of budget surplus.

This reasoning leads to the general conclusion that in designing fiscal relations for the next few years it is necessary to think in terms of suitable fiscal arrangements to support an appropriate balance in shared expenditure responsibilities, not a separation in which no federal-provincial transfers (with the exception of equalization payments) are necessary.

Fiscal and Economic Co-ordination

Another issue of fiscal federalism is the co-ordination of fiscal and economic policies (including taxation policies) between the two orders of government. Co-ordination is necessary to ensure that the policy measures adopted by one order of government do not neutralize or offset measures taken by the other.

In Canada, fiscal and economic co-ordination has been achieved essentially through the Conference of Ministers of Finance and Treasurers. Since the early 1970s, this Conference has met at least once a year, usually prior to budget time, to review the economic and fiscal outlook.

One area where co-ordination is particularly important is income taxation. This became particularly apparent in the 1930s when the two orders of government were levying incomes taxes with little harmonization in the sense that there was limited co-ordination of tax bases and the allocation of taxable income by province. The consequence was that certain types of income could be taxed in excess of 100 per cent.

During the war and immediate post-war years, income tax harmonization was achieved implicitly through the tax rental agreements. Since 1962, co-ordination in the income tax area has been achieved through the mechanism of tax collection agreements, under which the federal government provides collection services to the provinces by collecting provincial personal and corporate income taxes. Provincial governments that are party to the agreements accept the federal system

as a common tax base for their corporate and personal income taxes. The agreements provide for a formula for allocating the income of individuals and corporations among provinces, so that no element of income is taxed by more than one province and all income taxed by the federal government is taxed by at least one province.

Since 1972, and particularly in the last three years, these agreements have come under some pressure due to a desire for increased provincial flexibility on the one hand, and for the preservation of some degree of tax uniformity and harmony between taxing jurisdictions on the other. The pressure for greater provincial flexibility arises from the fact that provinces, which collectively levy over 40 per cent of all personal income taxes and 28 per cent of all corporate income taxes, are understandably eager to use their tax systems as an instrument to achieve certain social and economic objectives.

Over the past ten years, the federal government has responded to these provincial concerns by agreeing to administer various tax measures such as tax credits, tax rebates, tax reductions and dual corporate tax rates. This proliferation of special measures has had several effects. First, it has made the administration of our tax system more complex. Second, it has modified, from province to province, the progressivity of the combined federal and provincial tax systems. Third, and most important, it has opened up to each province the possibility of adopting special incentive measures in the corporate income tax field to encourage economic activity within its territory. The federal income tax systems provides for such measures for Canada as a whole, and it is understandable that provinces would want to proceed in a similar way in their own tax systems. However, if adopted by one province, these measures could lead to pressures on other provinces to compete. This in turn may lead to interprovincial tax competition which this Task Force believes would, in the long run, be detrimental to all governments.

Finally, some provinces have been seeking to introduce some degree of regionally discriminatory treatment in their tax systems. This tendency is manifested in incentives offered only to firms based in, or with head offices in, a particular province and in measures that encourage individu-

als to restrict their investments to their province of residence. Such discriminatory measures establish tax barriers to interprovincial investment flows and can lead to interprovincial tax competition detrimental to all provincial treasuries. The federal government has so far refused to administer such measures through the tax collection agreements. The Task Force is concerned that provincial governments are looking increasingly toward discriminatory tax measures as a means of stimulating economic activity within their territory and shares the federal government's view that they should not be permitted under the tax collection agreements. These questions are discussed further in Chapter VIII of this report.

Notes (Chapter II)

¹ Federal-Provincial Tax Structure Committee (Ottawa: Queen's Printer, 1966).

² Ibid.

³ K.C. Wheare, *Federal Government*, Third Edition, p. 123.

⁴ See *Alberta Report*, June 12, 1981, p. 8.

⁵ *Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament*, Working Paper on the Constitution (Ottawa: Queen's Printer, 1969).

⁶ Federal-Provincial Conference, October 1966 (Ottawa: Queen's Printer, 1968).

Annex II-A

Historical Evolution of Federal and Provincial-Local Shares of Total Government Revenues

The Canadian federal experience bears witness to the need for considerable flexibility in revenue-sharing arrangements. When the Fathers of Confederation drafted the British North America (BNA) Act, they gave the federal government the power to raise money "by any Mode or System or Taxation" and, in particular, the exclusive right to levy customs duties which, in those days, accounted for the bulk of the Colonies' revenues. The BNA Act empowered the provinces to levy direct taxes and raise revenues from the public domain. Except for property taxes, direct taxes were uncommon in the 19th century and it was generally agreed that the new provinces would be unable to balance their budgets with such limited taxing powers. The drafters of the constitution therefore decided that the provinces' own-source revenues would be supplemented by a system of federal grants. The payment of these grants was guaranteed under the BNA Act and was to "be in full settlement of all future demands upon the General Government for local purposes".

In the early years of Confederation, federal grants accounted for well over one-half of total provincial revenues. The federal government therefore occupied a predominant position in taxation and revenue matters. Throughout the period leading up to World War I, however, the provinces, pressed by increasing financial obligations in matters such as road construction, education and welfare, began to make increased use of their taxation powers, introducing new taxes such as personal income taxes (British Columbia in 1876 and Prince Edward Island in 1894), a tax on corporate profits (Quebec, 1882) and succession duties (Ontario, 1892). In 1906, the federal government agreed to increase its statutory grants to provinces to help them finance their growing expenditure responsibilities. But this did not deter provincial

governments from further increasing their taxes. Thus, provinces gradually became less financially dependent on the federal government. Between 1880 and 1910, the proportion of provincial revenues accounted for by federal grants slipped from 50 per cent to 26 per cent.¹

With the onset of World War I, the emphasis shifted back to the federal government. Military expenditures increased sharply and required the imposition of additional taxes, including personal and corporate income taxes. Thus began a period of joint occupancy by federal and provincial governments of major tax fields.

After the war, the federal government adopted a relatively low profile in the economic and financial affairs of the country. Governmental priorities shifted toward matters such as roads, education and social welfare, which fall primarily under provincial jurisdiction. Throughout the 1920s, provinces and municipalities implemented huge capital spending programs called for by the increasing use of electricity and automobiles.

The provinces financed their increased expenditure responsibilities by creating such revenue sources as government monopolies on the sale of alcoholic beverages, taxes on gasoline, commercial permits and so on. The prairie provinces which, unlike other provinces, had not been granted control of sub-surface mineral rights at the time of their entry into the federation, requested that the federal government cede this control to them so that they might have the same revenue-raising powers as other provinces. The federal government agreed to transfer the mineral rights in 1930, and the prairie provinces thus acquired what came to be a major revenue source. Although federal grants to the provinces increased substantially

during the period, provincial own-source revenues increased even more quickly and by 1930, grants accounted for no more than 10 per cent of total provincial revenues. That same year, provinces and municipalities combined collected twice the revenues of the federal government.

During the Great Depression, provinces and municipalities were hard-pressed for money. Some western provinces in particular experienced a surge in debt charges and a decrease in revenues that led to a state of catastrophe requiring federal action. Most provincial governments had to increase tax rates and introduce new forms of taxation. Between 1930 and 1940, the number of provinces taxing personal income rose from three to seven, while the number of provinces taxing corporations rose from two to nine. Retail sales taxes were introduced and succession duties were raised. Because revenues from customs duties had declined, the federal government also had to introduce new forms of taxation and increase rates of existing taxation. Both orders of government were thus using every possible means to increase their revenues, and were doing so without any intergovernmental co-operation—hence the so-called ‘tax jungle’ of the thirties.

Under the pressure of circumstances created by Canada’s entry into World War II, the provinces recognized the necessity for strong central government leadership, at least for the duration of the conflict. In 1941, they agreed to refrain from collecting personal and corporate income taxes until one year after the end of hostilities. In return, the federal government agreed to pay them a ‘rent’, that is, a payment for the exclusive occupancy of the personal and corporate income tax fields. This marked the beginning of *tax rental* agreements between the provinces and the federal government. The rental agreements, which had been signed by all provinces in 1941, were renewed by all provinces except Quebec and Ontario in 1947, and by all provinces except Quebec in 1952 and 1957. In 1957, the federal government introduced a *tax abatement* system; it undertook to reduce its income tax rates by a specified percentage for taxpayers living in a province that did not want to rent its income tax fields. This measure was designed essentially to accommodate the Quebec government, which had set up its own personal income tax system in 1954.

In 1962, the federal government proposed that tax rental agreements be replaced by a new mechanism to provide the provinces with greater fiscal flexibility. The tax rental agreements were to be replaced by tax collection agreements, under which the provinces legislated their own income tax laws and the federal government undertook to collect provincial and corporate income taxes free of charge. Provinces could thereafter impose whatever rates they desired without having to set up their own collection services.

At the same time, the federal government offered to provide some *tax room* to the provinces, so that they might impose higher personal and corporate income tax rates without increasing the overall burden on their taxpayers. This was achieved by means of tax abatements. The federal government offered to abate or reduce its personal and corporate income taxes so that provinces might concurrently levy taxes on the same base without increasing the burden on taxpayers. Tax abatements were therefore conceived as a means of transferring tax room from the federal government to the provinces.*

Under the tax collection agreements of 1962, the abatements were first set at 16 per cent of basic federal tax on personal income and nine per cent of corporate taxable income. Steps were taken to increase the personal income tax abatement from year to year until it reached 24 per cent in 1966. In 1967, it was further increased by four percentage points to 28 per cent, while the corporate income tax abatement rose from nine to ten per cent of taxable income. The latter increase was part of the compensation paid to provinces under the new program to help them meet the rapidly rising costs of post-secondary education.

By transferring tax room to the provinces through tax abatement, the federal government acknowledged that the growing expenditure requirements of the provinces called for some re-adjustment in the distribution of revenues between the two orders of government, and that such a

*In the case of the personal income tax, the value of an abatement is measured in percentage points of federal basic tax. An abatement of one point of personal income tax is a reduction of one per cent of federal basic tax. In the case of the corporation income tax, the value of an abatement is measured in percentage points of the taxable income of corporations.

re-adjustment ought not to be achieved through net increases in the level of taxation. Since 1966, however, the federal government has maintained that if a government needs additional revenues to finance new expenditure responsibilities, it should seek those revenues through tax increases. More specifically, the federal government has usually rejected the notion that if the expenditure requirements of one order of government are consistently higher than its revenues, it should seek to redress its situation by 'sharing' its deficit with the other order.

Successive increases in federal tax abatements between 1962 and 1967 enabled the provinces to increase their tax revenues substantially without increasing the burden on their taxpayers. Since 1967, the provinces have also exercised the fiscal freedom provided by tax collection agreements by increasing their income tax rates. These measures, combined with increases in federal transfers to the provinces, have brought about significant changes in the distribution of fiscal revenues between the two orders of government.

Notes (Annex II-A)

¹ M.A. Moore, J.H. Perry, Donald T. Beach, *The Financing of the Canadian Federation, The First Hundred Years* (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1966), p. 119.

Annex II-B

Fiscal Arrangements for Social Security

Social security: up to 1966

In the early 1900s, income maintenance programs were limited mainly to workmen's compensation, provincial programs for mothers with children and some municipal relief plans. Social services were provided by religious groups and some secular voluntary organizations. But with the pressure of increasing industrialization, the spread of the market economy and the shrinking of the extended family, the need for a more organized form of support became increasingly apparent. In 1927, the federal government introduced the first major conditional grant program, allowing cost-sharing of provincially administered old age assistance. But it was during the Depression and post-war reconstruction that the modern system of fiscal arrangements was born.

The Depression caused extraordinary financial pressures on municipalities, and provincial governments consequently became more extensively engaged in what had been municipal welfare. The federal government was then forced to provide ad hoc grants to hard-pressed provincial governments. Responding to the circumstances of the time, Parliament passed an unemployment insurance act in 1935. It was declared unconstitutional in 1937, but this setback was short-lived. Ottawa obtained provincial consent for a constitutional amendment, allowing it to pass a new unemployment insurance act in 1940.

In 1937, cost-sharing programs similar to that for the aged were widened to include provincially-administered assistance to the blind. By this time as well, major secular voluntary agencies such as the Children's Aid Societies had become firmly established in most urban centres in Canada.

A good deal of the impetus for unemployment insurance and other social security measures

stemmed from the recommendations of the Rowell-Sirois Royal Commission on Dominion-Provincial Relations. In addition to recommending a national unemployment insurance scheme, it also argued that income insurance for the elderly should be a responsibility of the federal government. Social services, on the other hand, were to remain matters of provincial jurisdiction, with the important proviso that the federal government was to ensure national standards were maintained.

Many of these recommendations, along with the prevailing Keynesian economic beliefs, were reflected in the Green Book proposals of 1945, which were the centrepiece of post-war reconstruction. Following the Green Book, a universal Family Allowance was introduced in 1945. In 1950, a joint committee of the Senate and House of Commons recommended a universal old age pension to begin at age 70 and a means-tested pension for those 65 to 70. The federal government wanted to set up an 'earmarked' tax to fund the new pension, and believed that a constitutional amendment was required, because the courts had interpreted funded plans as insurance programs falling under the "property and civil rights" clause of the BNA Act for exclusive provincial jurisdiction. To obtain unanimous consent for the amendment, the federal government agreed to include a condition that no federal law could limit the powers of the provinces with respect to old age pensions. The universal Old Age Security and the means-tested, cost-shared program came into effect in 1952.

Provinces had in the meantime continued to develop their welfare programs, and were providing assistance to persons not covered under cost-sharing. With the possible exception of Quebec, it might be fair to say that provinces had begun to see cost-sharing of social assistance as an obligation of the federal government. Largely in response

to provincial requests, a series of categorical cost-shared plans were introduced in the 1950s:

In 1951 the federal government established a means-tested Blind Persons' Allowance similar to old age assistance. It provided for federal aid to the provinces of 75% of the cost of allowances, up to \$40 a month, to blind persons aged 21 years or more, subject to a means test.

The Disabled Persons Act of 1954 provided for federal aid to the provinces of 50% of the cost of allowances, up to \$40 a month, to totally and permanently disabled persons 18 years of age or more, not blind or disabled for causes covered by Workmen's Compensation, subject to a means test.

The Unemployment Assistance Act of 1956 for the first time provided federal reimbursement to any province entering into an agreement of 50 per cent of the amount spent by the province and its municipalities on financial assistance to needy unemployed persons. In 1957 federal cost sharing was extended to both the employable and unemployable.

This legislation came about as a result of pressures from the provinces on the federal government to enact a supplementary social assistance program for those temporarily unemployed due to the economic downturn of 1954. No limits were placed on the levels of aid which the federal government would share; a means test was not specified as a condition of sharing.¹

Thus, the 1950s saw increasing federal co-ordination of the social security system. Where direct federal programs were not established, fiscal arrangements, mainly cost-sharing, were used to ensure that similar programs were available throughout Canada. As discussed in Annex III-C, hospital insurance was enacted in 1958 as the first major cost-sharing arrangement not in the area of income security. But by the late 1950s, there were signs of discontent from the province of Quebec. The Quebec Royal Commission of Enquiry on Constitutional Problems (Tremblay Commission) argued that the entire area of social security, including veterans' benefits and unemployment insurance, was one of exclusive provincial jurisdiction.

With the Quiet Revolution in Quebec, federal efforts to co-ordinate Canada's social security system encountered greater resistance. But this resistance arose as much from federal-provincial

differences over program design as from differences over jurisdiction per se.

In 1963, the federal government began to seek a consensus on a national pension scheme. There followed a long series of federal-provincial conferences where both Ontario and Quebec objected to the federal plan. A complex package resulted from the pension discussions, with effects for all of Canada's social security system, as well as other fiscal arrangements. This included an offer of 'opting out' of federal programs with compensation to provincial governments through a tax abatement. During negotiations, the federal government introduced its own youth allowance program, essentially the same as that begun by Quebec a few years earlier. Federal taxes in Quebec were reduced by three tax points and provincial taxes were increased by the same amount to compensate for the costs of Quebec running its own youth allowance program. It was also agreed that opting out would be allowed for the cost-shared programs developed in the 1950s. The federal government obtained unanimous consent to amend the BNA Act so that it could provide pensions for the disabled and widows as well as for the elderly.

When the Canada and Quebec Pension Plans were finally brought into effect in 1966, the Old Age Security Act was also amended to provide for direct federal delivery of the Guaranteed Income Supplement. This was Canada's first (and until the introduction of the Child Tax Credit in 1978, the only) federally-administered income-related program.

In 1965, Parliament had enacted the Established Programs (Interim Arrangements) Act, allowing provinces to opt out of federal conditional grant programs and receive, in their place, tax abatements as follows:

Hospital Insurance—14 points

Assistance for old age, blind and disabled persons—2 points

Unemployment assistance—2 points

Vocational training—1 point

Health grants—1 point

Provinces accepting the opting-out offer were guaranteed that if the fiscal transfer were ever less

than the amount they would have received had they remained in the conditional program, the difference would be made up in cash payments. Despite the generosity of this offer, only Quebec accepted the fiscal transfer. In 1966, the opting-out offer was renewed and combined with new post-secondary education arrangements, new equalization and other measures. Quebec remained the only province opting out. The federal offer was withdrawn in 1969 to allow time to assess adequately the effects of tax reform.

The Canada Assistance Plan Act

In 1965, federal and provincial governments entered into a series of discussions on reforming the existing cost-sharing agreements. These negotiations eventually resulted in the Canada Assistance Plan (CAP) Act of 1966, which consolidated and expanded the provisions of the prior categorical cost-shared programs, and for the first time paid federal cost-sharing toward provincial social service expenditures. The following is an account prepared by an interprovincial committee of officials of the introduction of the Canada Assistance Plan:

The Canada Assistance Plan of 1966 replaced these federal programs: unemployment assistance, old age assistance, blind persons allowance, and disabled persons allowances. Like these, it linked the legislative authority of the provinces to the spending power of Parliament. Assistance was to be provided by the provinces. Cost sharing now included mothers' allowances, child welfare and welfare services and non-insured health services for people in need or likely to become in need.

A more liberal needs test rather than a means test was required in order to obtain federal cost-sharing. Administration costs were shareable.

The Canada Assistance Plan was an expansionary document and probably the most harmonious product of federal-provincial relations of the decade. Its provisions were influenced by the report of the Quebec Committee on Public Assistance (Boucher Report) even though the Boucher Report recommended a retreat by the federal government in this sector. Most of the considerable growth of provincial welfare programs in the late sixties was well provided for by cost-sharing under the Canada Assistance Plan. Virtually the only non-shareable provincial programs were the Quebec and Newfoundland Family Allowance supplements. The Canada Assistance Plan thus allowed most provinces to consolidate the various

income support programs operated provincially and municipally into a single comprehensive system of income maintenance. Its emphasis on eliminating the causes of poverty spurred the proliferation of welfare services.

The Plan was supported by both levels of government as a needed step to consolidate the various categorical cost-sharing measures which had been enacted in the previous decade. Both levels of government were involved in establishing its basic contents through an extensive process of consultation in the formulation stage.²

The CAP thus allows the federal government to pay 50 per cent of provincial and municipal costs of social assistance (welfare) to persons in need, and of social services to persons in need or likely to become in need if they do not receive such services. For a person or family to be 'in need' they must have assets less than a maximum specified ceiling and their needs must be greater than their financial resources. The CAP also cost-shares work activity projects designed to improve the employability of persons who have unusual difficulty finding and retaining jobs.

The CAP and related agreements (notably the Vocational Rehabilitation for Disabled Persons (VRDP) Act) resulted in a rapid expansion of provincial social services and social assistance programs in the late sixties. But by the early seventies, some provinces were beginning to go beyond the limits of CAP sharing, in particular the requirement that services could only be cost-shared if provided to those in need or likely to be in need. As early as 1970, the federal White Paper, *Income Security for Canadians*, commented on this shortfall of the CAP and called for its amendment:

...the extension and development of welfare services have not resulted in the level of services required to achieve the objectives of the Plan.

This deficiency is particularly marked in respect to day care and homemaker services...access to such services is also needed by other employed people with low incomes. An alternative to the needs test now employed under the Plan would be to develop a simplified income test. Through it the services would be provided, with the extent of payment by the family being determined through the use of a scale of payments related to family income.

Discussions concerning the development of an alternative income test of this kind for the support of day-care and homemaker services and of consequent changes in the Canada Assistance Plan will be held with the provinces.³

The 1970s also saw continuing development of provincial social security programs largely outside of any national framework:

Provinces began to implement programs to supplement the Old Age Security/Guaranteed Income Supplement. British Columbia was the first province to introduce a provincial elderly supplement; other provinces introduced similar supplements shortly afterwards. These programs were only partially cost-shared after complex, mainly bilateral, negotiations. Provinces also began to establish various new initiatives for the provision of, for instance, drugs, day care, dental care, ambulances, home care, and nursing home care on a more universal basis. These programs were not clearly covered under the needs-test provisions of the Canada Assistance Plan, and some even resulted in a loss of cost-sharing.⁴

In 1974, Saskatchewan introduced Canada's first income-tested general supplementation scheme, called the Family Income Plan (FIP). FIP pays a benefit for each child to every family with income below a maximum; the benefits are then gradually reduced as income increases. Saskatchewan administers needs tests to FIP recipients, although their benefit is not dependent upon the test, and CAP shares 50 per cent of the cost of all recipients passing the 'notional' needs test. In 1979, Quebec introduced an earned income supplementation scheme. This program is not cost-shared under CAP, primarily because Quebec refuses to administer a notional needs test. In 1981, Manitoba became the third province to introduce a general supplement with its Child Related Income Support Program (CRISP). This program is similar to FIP and will likely be cost-shared in the same way.

Canada's system of social security has thus become more complex and less integrated over the last decade. Seeing the necessity of providing some overall direction to reform and in response to provincial requests, the Minister of National Health and Welfare initiated a comprehensive review of Canada's social security system using the Orange Paper, *A Working Paper on Social Security*, as a basis for discussion. A reporting structure was set up under the Federal Provincial Conference of Ministers of Welfare under the name, "The Social Security Review." The Review lasted until 1976 and recommended a new Social Services Act (SSA) to replace the CAP (and the Vocational Rehabilitation for Disabled Persons

Act) provisions for *social services*. The SSA would have broadened eligibility conditions with continued 50 per cent cost-sharing. However, some provinces (Quebec and Ontario), as well as a substantial current of opinion within the federal government, felt that cost-sharing of social services, a recognized area of provincial jurisdiction, was inappropriate. As a result, the SSA was withdrawn and the Social Services Financing Act (SSFA) was introduced in its place.

The SSFA would have provided block-funding for social services on a basis similar to the Established Programs Financing arrangements for health services. The condition on provinces would have been to supply information of a statistical nature and to impose no residency restrictions. There also would have been a substantial increase in federal transfers paid to the provinces. Some provinces objected in principle to block-funding, but were willing to agree with the SSFA in the absence of an alternative. However, the SSFA was withdrawn by the federal government in November 1978, as part of its effort to restrain spending.

In the area of *social assistance*, the Social Security Review resulted in a proposal for a cost-shared income support and supplementation program. The income support component was designed to provide financial assistance to those with little or no other income. The provisions to costshare the support level were similar to those of CAP. The supplementation component was meant to cover the working poor and was based on two-thirds federal and one-third provincial sharing. Unlike social services, Canada has regarded programs of income redistribution as co-jurisdictional, with neither level of government having sole responsibility. As a result, this cost-sharing proposal was not seen by federal authorities as the use of federal spending power in an area of provincial jurisdiction. Some provinces, notably Quebec, have disagreed with this interpretation of the division of powers. For this reason, as well as for fiscal reasons, there was insufficient agreement among the provinces to proceed with the cost-shared income support and supplementation proposal, and it was withdrawn in August 1976.

The original 1966 CAP therefore remains the basis for cost-sharing of provincial social services and assistance programs, despite federal and pro-

vincial recognition of its inadequacies. The federal government has now joined the provinces and begun using the income tax system to experiment with delivering its own income supplementation program (the Refundable Child Tax Credit).

After the Social Security Review failed to produce the expected results, federal-provincial consultation on reform ceased for a few years. However, the Social Security Review had resulted in a general 'upgrading' in the planning capacities of provincial social services departments. The provincial ministers established an interprovincial working group in 1978 to report on the social security system as a whole. The Interprovincial Task Force on Administration of Social Security report was published in 1980 and reawakened interest in a further attempt at reform.

In 1980, a federal-provincial Task Force to review the CAP and VRDP was established, with a mandate to identify particularly problematic areas of CAP and VRDP where additional flexibility might be most warranted but without implying large additional costs. At the time of writing this report, that Task Force report had not been made public. But the Minister of National Health and Welfare, in testimony to the Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements, indicated that the review had been harmonious and productive.

Notes (Annex II-B)

¹ Interprovincial Conference of Ministers Responsible for Social Services, *The Income Security System in Canada* (Ottawa, 1980), p. 20.

² *Ibid.*, p. 25.

³ Health and Welfare Canada, *Income Security for Canadians* (Ottawa, 1970), p. 19.

⁴ *The Income Security System in Canada*, p. 27.

Annex II-C

Health Programs

As in many other areas of public life, the history of modern fiscal arrangements for health begins with the federal Green Book proposals placed before the Dominion-Provincial Conference on Reconstruction in 1945. Financial aid was offered to provincial governments for a comprehensive health insurance program, nation-wide in scope. Although these proposals were not accepted at the Conference, the federal government took the first steps on the road to national health insurance by introducing a program of general health grants in 1948. The grants assisted in the improvement of provincial public health services and led to a standard hospital accounting and reporting system, an upgrading of diagnostic services and, through the Hospital Construction Grant, an upgrading of physical facilities.

In January 1956, the federal government placed concrete proposals before the provinces to inaugurate a phased health insurance program, with priority to hospital insurance and diagnostic services. When proclaimed in 1957, it was planned that the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act (HIDSA) would come into force when a majority of the provinces having a majority of the population agreed to implement hospital insurance plans that qualified under the Act. However, after the Rt. Hon. John G. Diefenbaker became Prime Minister, the limiting provision was deleted, permitting the federal government to implement the Hospital Insurance Program from July 1, 1958.

As documented by the Royal Commission on Health Services (the Hall Commission, 1961-65), a variety of factors contributed to the 1956 federal decision to proceed with a national hospital insurance program. There were successful provincial plans in British Columbia and Saskatchewan, a more limited but expanding provincial-municipal

plan in Alberta and a plan in Newfoundland. Equally important were the Blue Cross plans, which, although they could not reach all the population (in Ontario, Blue Cross insured 40 per cent of the population in 1956), were sound in principle. Another factor was the gradual improvement in the supply of hospital beds and personnel, achieved partly through the Hospital Construction Grant and other health grants.

Despite voluntary prepayment and commercial insurance, demands on provincial governments and municipalities for increased hospital grants were large and persistent. Even in Ontario, only two-thirds of the population had any health insurance protection, and much of this was inadequate. Hospitals were also, by and large, in serious financial difficulty.

Four provinces, Newfoundland, Saskatchewan, Alberta and British Columbia, were already operating hospital insurance plans in 1957 when the HIDSA was passed. They, plus Manitoba, entered into federal-provincial agreements on July 1, 1958, and were later joined by Prince Edward Island, Nova Scotia, New Brunswick and Ontario in 1959, the Northwest Territories and Yukon in 1960, and Quebec in 1961.

The following are some of the main features of the hospital insurance program:

- It is a joint federal-provincial program that recognizes the constitutional position of the provinces and leaves responsibility for administration with them.
- The services authorized as insured services under the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act are, by and large, all the in-patient services normally provided

at the standard ward level in an active treatment hospital, hospital for the convalescent, or a hospital for the chronically ill, but not in mental hospitals, tuberculosis sanatoria, nursing homes, homes for the aged, infirmaries or other institutions the purpose of which is the provision of custodial care.

- The program is based on the assumption of universal coverage of all citizens on uniform terms and conditions regardless of age, sex, physical or economic condition. (Subsequent interpretations of "uniform terms and conditions" have tended to limit the application of uniformity through such things as age exemptions from premiums and different levels of authorized charges for different ages.) It also facilitates portability of benefits from province to province.
- The original formula for cost-sharing paid each province a per capita grant for in-patient services equal to one-quarter the national per capita cost plus one-quarter the provincial per capita cost. Thus, the federal contribution was proportionately higher in low-cost provinces than in high-cost provinces.
- The Act is not concerned solely with the financing mechanism; hence the requirement that each province indicate the means whereby it proposes to "license, inspect and supervise the standards of hospitals". The Act is primarily a legislative enactment to enable people to obtain the services they require, and secondarily, a financial arrangement to assist in payment for those services.

At the option of the individual province, out-patient services can also be cost-shared. Although the range of insured out-patient services still varies from province to province, over the decade following introduction of the program out-patient benefits became much more comprehensive and uniform.

During the 1930s and 40s a number of medical care insurance plans had been implemented under medical society sponsorship. These plans supplied comprehensive coverage for physicians' services

and were known as 'service plans' in which the plan payment to doctors was accepted as payment in full. The service plan approach became the most popular type of insurance arrangement with the public and medical profession. It is not surprising, therefore, that this approach was eventually reflected in the medical care program.

In 1959, the Premier of Saskatchewan, the Hon. T.C. Douglas, announced his government's intention to develop a comprehensive medical care program that would embody five basic principles—prepayment, universal coverage, high quality of service, administration by a public body responsible to the provincial legislature and a form that would be acceptable to both those providing the service and those receiving it. Legislation reflecting these principles was assented to in November 1961, and July 1, 1962 was set as the starting date.

On July 1, 1962 the provincial College of Physicians and Surgeons withdrew all physician services except for emergency treatment, pending certain demands being met. Services were not reinstated until July 23, 1962 after an agreement had been reached between the government and the College that contained concessions from both sides. In the settlement, the government accepted the right of doctors to operate outside the system and bill patients directly rather than billing the government. The doctors conceded the right of the provincial government to implement a universal plan, while the government agreed to retain voluntary health insurance agencies as intermediaries in the processing of claims.

Prior to the introduction of the medical care program, three other provinces (Alberta, British Columbia and Ontario) introduced some type of medical care legislation, although none tried to repeat the Saskatchewan requirement of universality.

The Royal Commission on Health Services was appointed in 1961, and over the next few years carried out the most extensive inquiry so far undertaken to determine the future health care needs of Canadians and how these needs might best be met. The Commission recommended a program that would ensure that virtually all Canadians had access to necessary medical care on a prepaid basis. These recommendations formed the basis for the medical care program.

At the 1965 Conference of First Ministers, the Prime Minister, the R. Hon. Lester B. Pearson, announced that the federal government was prepared to contribute to the provinces approximately one-half of the national cost of insured medical services. Provincial medical care insurance plans would be required to meet the following four principles:

1. The scope of benefits should be, broadly speaking, all medically required services provided by physicians, both general practitioners and specialists. Whether the federal contribution should be extended subsequently to encompass a broader range of services was to be a matter for future agreement.
2. The plan should provide coverage to all eligible residents of the province on uniform terms and conditions.
3. The plan should be publicly administered, either directly by the provincial government or by a public agency fully accountable to the provincial government.
4. The plan should provide full transferability of benefits when insured persons are absent from the province or when moving to reside in another province.

Following the 1965 Conference of First Ministers, there were two federal-provincial conferences of Ministers of Health at which the federal government's proposals for the medical care program were discussed. Only one province (Alberta) objected to the proposed program, on the grounds that commercial profit-making insurance carriers would be excluded from having other than an agency role in the publicly-financed scheme. To be eligible for federal contributions, provinces would be required to have a minimum of 90 per cent of eligible residents insured. Several provinces indicated a preference for a more gradual introduction. This preference was primarily related to the problems involved in setting up the administration, and was not based on opposition to the principle of universal coverage per se. However, several provincial treasurers expressed their concern about the timing of the program and the effect this would have on provincial priorities.

The Medical Care Act was introduced in the House of Commons on July 12, 1966. The details of the Bill followed the principles described earlier,

but new policies were also embodied. The first was that the financial base on which the federal share would be calculated would be the national per capita cost calculated on the costs in participating provinces rather than in all provinces. The second was that the definition of public administration was broadened to permit non-profit private insurance carriers a limited role in the administration of the provincial plan. The original starting date proposed for the medical care program had been July 1, 1967. However, after consultation with the provinces, the federal government decided in September 1966 to change this to not later than July 1, 1968 in view of the general economic situation. The Medical Care Act was passed by the House of Commons on December 8, 1966 with only two members dissenting at third reading and 177 in favour.

Participation in the medical care program followed the general pattern of other cost-shared health and welfare programs, with some provinces participating from the beginning of the program and others entering later as provincial priorities permitted. All 10 provinces introduced qualifying medical care insurance plans within two and a half years of the implementation of the national program, followed by plans in the Northwest Territories and Yukon in 1971 and 1972 respectively.

The implementation of the medical care program was not free of acrimony. The Minister of Health in Alberta, the Hon. J. Donovan Ross, and the Provincial Treasurer in Ontario, the Hon. Charles MacNaughton, were vociferous about this use of federal spending power. Mr. MacNaughton was particularly concerned about the problem of financing. He disliked the cost-sharing formula and preferred to have each province reimbursed at 50 per cent of its actual costs. He also preferred a major reallocation of revenues to the provinces before proceeding with the medical care program. Mr. Ross objected to the exclusion of commercial profit-making insurance carriers.

In most provinces there was considerable tension evident during negotiations between the provincial government and the provincial medical associations as provinces prepared to implement their plans. Fortunately, with one notable exception, there was no repetition of the doctors' strike that Saskatchewan experienced in 1962. The exception

was the withdrawal of services by specialists in Quebec prior to the implementation of the medical care insurance plan in Quebec on November 1, 1970.

In Quebec, the background for implementation of medicare was different from what pertained in most of Canada. During the 1960s Quebec was the only province without a first-dollar coverage service plan, and there was no uniform provincial fee schedule to standardize physicians' charges. There was a disproportionately large number of specialists versus general practitioners and the provincial medical association was not the negotiating body for the medical profession as in other provinces. The specialists and general practitioners are separate negotiating groups, called syndicates.

During the summer of 1970, the Quebec government eliminated the right of physicians to opt out of the provincial plan without loss of plan benefits to insured patients. This led to the specialists' syndicate ordering, on October 8, 1970, a withdrawal of services except for emergency services in selected hospitals. The specialists returned to work on October 18, 1970, having gained no real concessions.

At the December 1970 Conference of Ministers of Health, the federal government raised the possibility of new financing arrangements for health. It was felt that greater provincial flexibility could offer increased prospects for innovation in the development of less costly alternatives and enable the provinces to develop their plans more in accordance with their particular needs.

A formal federal offer on health financing was placed before the provincial governments in 1973. The offer included a block per capita arrangement for health financing related to the growth in the Gross National Product and a thrust fund. The offer included provision for risk-sharing, in that additional federal contributions would be provided if provincial costs escalated at a high rate. A condition was that the existing national standards of comprehensiveness, accessibility, universality and portability were to be retained by the provincial plans. However, in 1974 the provinces unanimously rejected the federal offer.

Under the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act, the federal government must give

five years' notice before the existing arrangements can be terminated and new arrangements undertaken. The Minister of National Health and Welfare, the Hon. Marc Lalonde, notified the provinces in July 1975 that the agreements would be terminated as of July 15, 1980. At the same time, the Minister assured the provinces that this notice should not be interpreted as an intention on the part of the federal government to withdraw its financial support for hospital care services at the end of the five-year period. He expected that new financing arrangements would come into effect at that time, if not earlier.

In the 1975 budget, ceilings were announced on the rate of growth of the federal per capita contributions to the provinces under the Medical Care Act. The ceiling on the federal per capita contributions under the Medical Care Act for fiscal year 1976-77 was enacted at a level of 113 per cent of the 1975-76 per capita contributions.

By 1977 the federal medical care and hospital insurance fiscal arrangements had achieved their main objective: to establish a universal, comprehensive system of health insurance in Canada. But once this goal was achieved, much of the reason for the particular design of the fiscal arrangements was removed. In particular, the costs of the programs were now relatively well understood, and organized opposition to the programs had disappeared. It no longer seemed necessary for the federal government to play an advocacy role, through shared-cost programs, to develop a national system of medicare and health insurance.

As the need for the earlier fiscal arrangements diminished, problems with them came all the more clearly into view. These were reflected in provincial complaints about rigidity (often accompanied by calls for expanded coverage), and, as we have noted, federal actions to retain control over its own spending decisions. These problems, and how they were addressed, are discussed in the Chapter III.

Annex II-D

Evolution of Federal Support of Education in Canada*

Early Developments

At the time of Confederation, the federal government played no role in education in Canadian society. Under the terms of Confederation in 1867, the British North America Act placed responsibility for education with provincial governments. At that time... public responsibility extended only to elementary schooling. Secondary schools, which were usually supported by religious organizations, were reserved to train future elites... However, social and economic changes over the hundred years since confederation moved the federal government into an increasingly active role in education. Thus the federal government responded to educational demands of industrialization in the early 1900s, veterans returning from wars, and expanding post-secondary enrolments in the 1960s. These and other events, which placed heavy strains on education facilities, resulted in increased federal commitment....

Federal participation dates back to 1876 when... to train more Canadians to serve as army officers, the Royal Military College was established at Kingston. Another early step was a 150,000-acre land endowment to the University of Manitoba in 1885...for capital expenditures and...a permanent source of revenue for the university.

Pressure for educational reform came to bear on the federal government in the early 1900s.... Following requests for action from business and labour, the federal government appointed the Royal Commission on Industrial Training and Vocational Education in 1910.

The work of the Commission resulted in.. the Agricultural Aid Act of 1912, and the Agricultural Instruction Act of 1913. The former supplied grants to provinces to develop agricultural education and techniques; the latter specifically gave assistance for training, directly to the three existing veterinary colleges and indirectly (by channelling funds through the provinces) to agricultural colleges....

In 1919, the federal government, in consultation with the provinces, introduced the Technical Education Act which bound the federal government to grant ten million dollars over a ten-year period for upgrading vocational, technical and industrial education in Canada.... Funds were not to exceed, in any year, the amount which each provincial government spent on technical education.

There were problems with the Act: it was poorly administered.... Furthermore, since benefits for each province were related to its willingness to spend in the designated sector, it was difficult for poorer provinces to take full advantage of available funds. As a result, when the Act lapsed... (in 1929)... Ontario was the only province which had taken full advantage of the allotted funds. Extensions had to be implemented to permit other provinces to claim their allotments.

In 1916, as a result of Canada's war involvement and a desire to improve research and development, the federal government formed the National Research Council (NRC). Initially, this was an effort to co-ordinate government research programs. During World War II, NRC played a vital role in co-ordinating and conducting scientific research.

When the federal government established the Dominion Bureau of Statistics in 1918, provision

*This history is based in large part on extracts from a 1975 submission by the Government of Canada to the Organization for Economic Co-operation and Development. The submission was prepared by the Department of the Secretary of State.

was made for a division to be concerned with education statistics. The Education Division published its first statistical report in 1921.

In the late 1920s, anticipating the expiry of the Technical Education Act, the provinces approached the federal government to continue federal aid. Another Royal Commission to study technical and professional services was appointed in 1927. The report of the Beatty Commission resulted in the Vocational Education Act of 1931 which, due to the depression, was never proclaimed. This Act would have provided for the continuation of the programs initiated under the Technical Education Act of 1919. As it was, the Technical Education Act was given two five-year extensions which prolonged its existence until 1939.

The economic depression of the 1930s helped identify a major problem within the secondary school systems. On school leaving, many students found they had few occupational skills.... In an attempt to alleviate this problem, the federal government introduced a new program for technical education in 1937 with the Unemployment and Agricultural Assistance Act. This Act, directed towards maintaining the morale and increasing the employability of young people, was negotiated in agreement with the provinces, on a cost-sharing basis, through the establishment of various occupational training projects.

In 1939, the Youth Training Act, introduced as the successor to the Unemployment and Agricultural Assistance Act, directed \$4.5 million over the following three years to the provinces for the purpose of training young people between the ages of 16 and 30. Emphasis was below the post-secondary level. In addition, further assistance in the form of grants and loans was provided to post-secondary students under the Dominion-Provincial Student Aid Program.

In 1942, the existing federal-provincial agreements on vocational training were combined under the Vocational Training Co-ordination Act. This Act permitted the continuation of projects under the Youth Training Act, 1939, and provided for the establishment of a Vocational Training Advisory Council. The new Act also made provision for vocational training of discharged servicemen.

Royal Commission on Dominion-Provincial Relations

This Commission, known as the Rowell-Sirois Commission, was appointed in 1937 to make an assessment of the economic and financial basis of Confederation; the distribution of federal and provincial powers; and federal-provincial financial relations. While its mandate did not extend to education, the Commission felt that equality of educational opportunity did come within its domain. According to the Commission, the concept of "education" had changed and expanded to include new dimensions since the time of the British North America Act. In view of this, the Commission recommended that "the federal government should have full power to provide employment aid for those recognized as employable... (which would) make the training of unemployed youth a matter of even greater federal concern than at present". The Commission assumed that the provinces would provide a system of courses to those Canadians requiring further training.

While the Commission stated that a free hand in education was vital to provincial autonomy, it identified certain problems arising in this context.... Although the Commission lamented the disparity in educational opportunity throughout the country, it made no relevant recommendations, due to constitutional restraints. Solutions rested on financial proposals which would place the provinces in a position to meet their responsibilities for education, if they chose to do so.

...However, in view of the importance of higher education to Canadian society, and the fact that academic freedom required financial security, the Commission offered the following advice: "it is conceivable that even the provinces might welcome a small Dominion grant to their universities made contingent on the maintenance over a period of some years of the provincial grants to the same institutions and on the preservation of high academic standards". In addition, it suggested that grants could be given on a per capita basis, and scholarships and bursaries could be provided in order to attract more students from lower-income groups.

Another suggestion was that a council, analogous to the National Research Council, could be established to support research work in the social sciences in Canadian universities and elsewhere. The Commission suggested, furthermore, that it might be appropriate for the federal government to establish a national library.

The Veterans' Rehabilitation Act

The Veterans' Rehabilitation Act of 1945 was a federal response to the thousands of soldiers returning from World War II with little education and poor job prospects. By virtue of this Act, a veteran attending an educational or vocational training institution was entitled to receive a monthly living allowance, and have his tuition fees paid by the government. These provisions permitted over 50,000 veterans to attend universities, and another 85,000 to enroll in vocational and technical training courses.

While the Veterans' Rehabilitation Act assisted veterans, it also helped to ease the financial difficulties of Canadian universities, which had experienced a steep decline in enrolments and revenues during World War II. Under the provisions of the Act, universities became entitled to a direct subsidy of \$150 per year for each veteran enrolled. In addition, they received further direct aid for construction of new buildings and facilities. However, by 1950, the inevitable decline in the number of veterans enrolled came to be an important factor leading to new financial difficulties for Canadian universities.

Royal Commission on National Development in the Arts, Letters and Sciences

Growing Canadian cultural awareness and concern for a Canadian identity prompted the federal government to appoint in 1949 the Royal Commission on National Development in the Arts, Letters and Sciences (the Massey Commission). The Commission released its report in June 1951. In the field of higher learning, the Commission saw three major problems: a scarcity of financial aid to the arts and humanities; the financial condi-

tion of universities; and orientation toward a small educated elite. As the Commission noted, the number of veterans enrolling as students was quickly diminishing and, as a result, the federal aid that came with them was eroding. The Commission believed that action was urgently required in this sector and that it was the duty of the federal government to assist in some way.

In view of the fact that the Canadian constitution did not forbid financial assistance to a citizen in order to help him to carry on studies in his chosen field, the Commission did not feel that it would be improper to recommend federal aid in the form of contributions to individuals. A further recommendation was the continuation of federal support for the program of the National Research Council. Outside of the boundaries of natural science, the Commission recommended the establishment of... the Canada Council, with the stipulation that such a council receive an annual grant from the federal government for the establishment and maintenance of an adequate number of scholarships, studentships and bursaries for post-graduate students of Canadian universities in the humanities, the social sciences and law. Further recommendations included a broadened and improved system of aid to undergraduates, and funds for exchange scholarships.

Recognizing the increasingly vital role of universities in the Canadian society, the Commission felt that the Government of Canada had responsibilities towards these institutions. The Commission therefore recommended:

- That in addition to the help already being given for research and other purposes, the federal government make annual contributions to support the work of the universities on the basis of the population of each of the provinces of Canada;
- That these contributions be made after consultation with the government and the universities of each province, to be distributed to each university proportionately to the student enrolment;
- That these contributions be sufficient to ensure that the work of the universities of Canada may be carried on in accordance with the needs of the nation.

Other recommendations in this report were that all members of the National Conference of Canadian Universities be eligible for the above-mentioned grants and that grants be made directly to the universities for each scholarship holder to compensate for the supplementary expenses incurred by the institution. Furthermore, as the Rowell-Sirois Commission had suggested, the Massey Commission recommended that a National Library be established as soon as possible.

The Technical and Vocational Training Act

Toward the end of the 1950s there was growing concern about the need to expand the training facilities for Canada's manpower, which was short of skilled workers. ...the Technical and Vocational Training Assistance Act (TVTA) of 1960 marked a major federal attempt to overcome Canada's skilled manpower shortage.

The TVTA authorized the investment of a vast amount of federal funds in capital development and a wide variety of programs. These programs ranged from technical and vocational high school training to the training of technical and vocational teachers. The largest expenditures were made under the 75 per cent cost-sharing Capital Assistance Program. This program, which permitted the provinces to undertake capital development of 25 per cent of the costs, resulted in a substantial expansion of technical and vocational education facilities in Canada.

While the programs inaugurated under TVTA did not completely eliminate Canada's skilled manpower shortage, the number of students that could be accommodated in technical and vocational training courses was increased by four times. A total of 688 new schools were built and 440 projects involving additions and alterations to existing schools were completed.

Adult Occupational Training Act

In 1967 (concomitant with the introduction of the fiscal transfers for post-secondary education discussed below), the federal government ter-

minated the Technical and Vocational Training Act programs but introduced the Adult Occupational Training Act (AOTA). This signalled the end of cost-sharing with the provinces in the technical and vocational area, and the assumption by the federal government of responsibility for the upgrading and retraining of adult members of the labour force. The Act led to the establishment of the Canada Manpower Training Program, which is administered by the Department of Manpower and Immigration (now the Canada Employment and Immigration Commission). The program, which is designed to contribute to economic and social development while reducing regional and individual disparities, provides employment-oriented training.

Grants to Universities

Not only were Canadian universities threatened in the late 40s and early 50s by decreasing veterans' enrolments, and corresponding decline in federal assistance, but also by rising costs. Tuition fees were increased, restricting access to university education.

Obviously, a long-term solution had to be found to the problem of financial instability of Canadian universities. In 1949 the National Conference of Canadian Universities (NCCU) presented a statement to the Rt. Hon. Louis St-Laurent, then Prime Minister, in which they offered a justification of federal participation in university financing. A few weeks later, an NCCU brief presenting a similar case was submitted to the Massey Commission. In both instances, federal aid was justified by the NCCU in terms of national requirements for professional manpower. As a result, the Massey Commission, in its report, supported federal assistance to universities in co-operation with provincial governments. The federal government instituted, by Order-in-Council, a program of direct assistance to universities for 1951-52; a grant of 50¢ per capita of each provincial population was made available to universities in the respective provinces.

This assistance was welcomed by the universities. It was less well received by provincial governments, since the plan had not gone through the recommended intergovernmental process. The

Quebec government, furthermore, viewed this as an incursion into an area of provincial jurisdiction and instructed its institutions to refuse the grants. This issue was finally settled by a federal-provincial agreement in 1959.

Over the years the grants under the program were gradually increased until they reached \$5 per capita in their final year, 1966-67. During the program's 16-year existence, \$400 million was distributed to universities across Canada. This program was replaced by the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act of 1967.

The Canada Student Loans Plan

Until the early 1960s, there was little direct government assistance available in Canada for post-secondary students. A small-scale federal plan, the Dominion-Provincial Student Aid Program, in existence since 1939, was limited in scope. Federal expenditure on the program totalled less than \$45 million during its 25-year existence, affecting on an average fewer than 3,000 students a year.

It is important to note that in the early 1960s only about five per cent of the relevant population attended university, with enrolment comprising to a great degree students from families in the middle and upper income groups. It was evident that university accessibility was restricted. In an attempt to overcome this inequity, the federal government in 1964 introduced legislation creating an extensive national program of loans to students at the post-secondary level.

Fiscal Transfers for Post-Secondary Education, 1967-1976

In 1966, in the face of mounting evidence that university enrolments were likely to double in the next ten years, the federal government proposed to assist the provinces in financing the anticipated costs of post-secondary education by a special arrangement of fiscal transfers. This approach rested on an awareness of the extraordinary financial requirements for higher education in the years

ahead, together with a recognition of provincial jurisdiction over education.

To effect these transfers, the federal government reduced its tax on incomes of individuals by 4 per cent of the basic tax, and its corporation income tax by 1 per cent of corporate profits, thus enabling the provinces to raise their own taxes by corresponding amounts. It was recognized, furthermore, that the foregoing tax transfers would meet a different proportion of the expenditure needs of each of the individual provinces for post-secondary education. This was because of the differences in the levels of education expenditures across Canada, and because of differences in provincial tax yields even after application of a supplementary equalization formula. Thus a straight transfer of tax points would result in an unequal federal contribution toward the expenditures of the different provinces in this field. The federal government therefore made provision for additional payments to be known as the post-secondary education adjustment payments. This latter element of the fiscal transfers rested on a formula linked to the expenditures in each province in the field of post-secondary education, with the federal government guaranteeing that its total contribution for post-secondary education to a province would equal a certain proportion of these expenditures.

It was felt that the broad financial needs of the provinces in higher education could best be measured by totalling the operating expenditures of the post-secondary institutions in each province, i.e., the expenditures of universities, technical institutes and other post-secondary institutions that arise from the training of students beyond junior matriculation. The post-secondary education adjustment payments were, therefore, set at a level necessary to augment the tax transfer to each province to a total compensation equal to 50 per cent of the operating expenditures for post-secondary education in each province. It was recognized that this method might not suit some of the provinces. Consequently, provision was made for an alternate formula representing the flat figure of \$15 per capita, which was roughly equal to 50 per cent of post-secondary operating expenditures in all provinces combined.

The statutory provisions governing the new program of fiscal transfers for post-secondary educa-

tion were written into Part II of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, 1967, which took effect on April 1, 1967.

The 1967 formula was modified in 1972 with the placing of a 'cap' on the federal overall contribution, restricting its rise to a maximum of 15 per cent annually.

Established Programs Financing, 1977-1982

The original post-secondary transfer of 1967 was subsumed under the Established Programs Financing arrangements introduced in 1977. In these new arrangements the federal compensation to provinces in support of post-secondary education was placed on a per capita basis and escalated at the rate of growth of the economy. The federal contribution is half in cash (called 'basic cash') and half through a combination of tax room transfer and cash 'transitional' payments. (These arrangements are described in Chapter III.)

The Granting Councils

Federal support for university research has been channelled through funding councils for many years.

National Research Council Founded in 1916, the National Research Council (NRC) has assisted and promoted scientific and industrial research in Canada and scientific and engineering competence in its own laboratories, in universities and in industrial communities.

Through its program of scholarships, fellowships and grants in aid of research, it has provided support to university faculty members, graduate students, post-doctorate fellows and universities. The fields of research supported through NRC awards include such areas as agriculture, biology, astronomy, chemistry, computing and information science, engineering, geology physics.

Since 1978, when its university research and scholarship functions were assumed by the Natural Sciences and Engineering Research Council,

the NRC has concentrated on work in its own laboratories across the country. It also continues to provide some industrial research support.

Medical Research Council The MRC has its origins in 1939 as a committee for medical research in the NRC. It became an autonomous granting body attached to the NRC in 1960, and in 1968, a separate Crown corporation.

Research grants and research fellowship are awarded to university faculty members in the health sciences.

Canada Council Established in 1957, the Canada Council provides grants and fellowships in support of university research in the humanities and social sciences. The Council also finances the arts through bursaries, awards to individuals and grants to organizations. This latter responsibility, along with certain other measures related to the arts, is now this Council's main function. Its grants and scholarship program was assumed by the Social Sciences and Humanities Research Council when it was established in 1978.

Certain changes in the granting council system were mentioned above. In early 1978, Parliament passed legislation that established the *Natural Sciences and Engineering Research Council*, and the *Social Sciences and Humanities Research Council*. The Medical Research Council had its mandate broadened by the same legislation. These Councils provide major support for research in universities. The broad objectives of these bodies are as follows:

1. In their five-year plans submitted to the government, each of the granting councils has proposed a broad-ranging program of scholarships, fellowships and research associate-ships that would help to alleviate this critical barriers to manpower availability. The programs are also designed to compensate for the effects on university research of the significant reduction in university enrolments projected for the period 1985-95.
2. *The need to expand university research in areas of national concern* The rationale for increased federal support of university research has recently included a new element—research targeted in areas of national

concern. Each of the granting councils has developed strategic grants programs in their five-year submissions.

3. *The need to maintain a strong foundation of fundamental research* Canada's investment in fundamental research declined in real terms in the 1970s. A special effort has been made over the last two years to support fundamental research in the face of budget cuts in other sectors. Since nearly all of the fundamental research carried out in Canada is performed in university laboratories, a continuation of strong federal support for this type of research activity is indicated.
4. *Scientific equipment requirements* The reduced funding levels for university research during the 1970s resulted in a deterioration of the available research tools. A long-term scientific equipment and facilities refurbishment program has been proposed in the granting councils' five-year plans.

Other Current Federal Expenditures and Transfers

Table V-1 in Chapter V provides further details on federal involvement in research and education by a wide range of other agencies.

Chapter III

ESTABLISHED PROGRAMS FINANCING

Introduction

This chapter describes the development of the Established Programs Financing (EPF) arrangements negotiated in 1976 for the 1977-82 period, the apparent consequences of those arrangements, and the approach recommended by the Task Force in developing revised arrangements for the period 1982-87.

As outlined in the brief history in Chapter II and its annexes, this story began long before 1976. While the arrangements for social security remained on a cost-shared basis, despite proposals for changes throughout the seventies, those for health and post-secondary education were brought together in a package that went some way toward submerging their identities in a common block-funding formula.

Other federal programs also involve transfers to provincial governments, and it is perhaps useful to consider this slightly broader context before turning to an examination of the EPF. It is worthwhile noting, for example, that current federal transfers to provinces take a variety of forms:

- unconditional equalization payments, which are unaffected by provincial expenditures, but based on provincial revenues;
- almost unconditional transfers intended for designated purposes, such as post-secondary education support, unaffected by either provincial expenditures or revenues;
- broadly conditional (block-funding) transfers such as those for health, which are also unaffected by provincial revenues or expenditures

(except possibly to the extent that these are related to satisfaction of program conditions);

- cost-shared programs or matching grants, such as the Canada Assistance Plan (CAP), in which the amount of federal transfer is directly related to provincial expenditures in the eligible programs; and
- direct federal payments, such as those under the Canada Manpower Training Plan, for services rendered.

There are a number of critical links between these different federal programs under which funding is provided to provincial governments—not only direct interactions arising out of eligibility conditions (such as those in which an individual might move sequentially from manpower training programs to UIC to social assistance), but also indirect interactions that permit one program to affect another by altering underlying circumstances (such as the way in which a successful expansion of economic development programs may raise income and employment levels and reduce the required scale of social assistance programs). Both categories of interaction, while difficult or impossible to measure, are critical to any assessment of the consequences of changes in one area of federal programming or another.

Tables III-1 and III-2 and Figure III-3 provide details of the major transfers to provinces, territories and municipalities for 1981-82. Table III-1 sets out the federal contributions by province. Table III-2 provides the same information in summary form, but on a per capita basis. Figure III-3 sets out total federal transfers to provinces as a

Table III-1
Detailed Federal Transfers to Provinces, Territories
and Municipalities, Fiscal Year 1981-82
(\$ millions)

Program	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	N.W.T.	Yukon	TOTAL
Statutory Subsidies	9.8	.7	2.3	1.8	4.6	6.0	2.2	2.2	3.5	2.5	—	—	35.6
Fiscal Equalization	416.7	95.6	488.5	418.7	1,842.4	—	365.3	—	—	—	—	—	3,627.2
1971 Undistributed Income on Hand	*	—	*	—	3.4	.4	*	*	.3	.1	—	—	4.2
Reciprocal Taxation	9.3	2.9	18.7	8.5	35.0	57.5	—	—	—	—	—	—	131.9
Public Utilities Income Tax Transfer	4.7	.8	—	—	1.4	21.6	2.0	*	36.9	1.5	.3	.3	79.5
Youth Allowances Recovery	—	—	—	—	179.6	—	—	—	—	—	—	—	179.6
Prior Year Adjustments**	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	200.0
Total Fiscal Transfer Cash Payments	440.5	100.0	509.5	429.0	1,707.2	85.5	369.5	2.2	40.7	4.1	.3	.3	3,898.8
Hospital Insurance	79.7	17.2	117.1	97.5	592.2	1,103.0	140.8	133.7	249.8	330.0	5.7	2.4	2,869.1
Medicare	27.4	5.9	40.3	33.6	203.9	379.8	48.5	46.0	86.0	113.6	2.0	.8	987.8
Post-Secondary Education	50.7	10.9	74.5	62.0	376.8	701.8	89.6	85.0	159.0	209.9	3.6	1.6	1,825.4
Extended Health Care	17.2	3.7	25.3	21.1	186.3	254.8	30.5	28.9	62.8	78.5	1.3	.6	711.0
Prior Year Adjustments**	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	18.0
Established Programs Financing Cash Payments	175.0	37.7	257.2	214.2	1,359.2	2,439.4	309.4	293.6	557.6	732.0	12.6	5.4	6,411.3
Canada Assistance Plan	56.3	13.0	72.7	79.0	572.3	553.4	72.2	75.3	167.0	323.2	8.9	2.1	1,995.4
Health Resources Fund	—	.2	1.5	—	3.2	.9	—	—	—	.2	—	—	6.0
Other Health and Welfare	1.0	.5	2.4	4.5	—	33.1	5.5	5.2	9.2	4.0	.1	1.4	66.9
Bilingualism in Education	1.5	.7	2.6	13.4	108.2	41.2	4.0	1.4	3.8	4.3	.1	.1	181.3
Economic Development	54.0	28.9	62.9	75.3	218.3	54.5	42.0	29.2	13.7	34.9	5.0	2.9	621.6
Crop Insurance	*	.9	.2	.2	3.8	13.7	9.8	—	27.4	1.7	—	—	99.0
Territorial Financial Agreements	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	335.7
Municipal Grants	1.7	.7	9.2	5.0	32.7	75.6	10.1	4.2	9.7	16.8	.8	1.3	167.8
Total Other Cash Payments	114.5	44.9	151.5	177.4	938.5	772.4	143.6	156.6	230.8	385.1	288.5	69.9	3,473.7
TOTAL CASH TRANSFERS	730.0	182.6	918.2	820.6	4,004.9	3,297.3	822.5	452.4	829.1	1,121.2	301.4	75.6	13,783.8
Established Programs Financing Tax Transfer	49.5	10.7	94.0	69.9	931.2	1,502.7	132.2	122.6	381.8	480.6	7.3	5.1	3,787.6
13.5 Personal Income Tax Points	2.9	.5	5.6	3.7	58.6	109.9	9.6	11.3	59.9	35.5	.7	.3	298.5
1.0 Corporate Income Tax Point	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Contracting-Out Tax Transfer	—	—	—	—	532.7	—	—	—	—	—	—	—	532.7
8.5 Personal Income Tax Points for EPF	—	—	—	—	300.1	—	—	—	—	—	—	—	300.1
5.0 Personal Income Tax Points for CAP	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3.0 Personal Income Tax Points for Youth Allowance	—	—	—	—	179.6	—	—	—	—	—	—	—	179.6
TOTAL TAX TRANSFERS	52.4	11.2	99.6	73.6	2,002.2	1,612.6	141.8	133.9	441.7	516.1	8.0	5.4	5,098.5
TOTAL CASH PLUS TAX TRANSFERS	782.4	193.8	1,017.8	894.2	6,007.1	4,909.9	964.3	586.3	1,270.8	1,637.3	309.4	81.0	18,882.3
Fiscal Equalization — Dollars per capita	712	765	569	588	291	—	355	—	—	—	—	—	—

*Amount too small to be expressed.

**Distribution not available.

Source: Department of Finance.

Table III-2
Federal Transfers to Provinces, Territories and
Municipalities for Fiscal Year 1981-82
(per capita \$)

PROGRAMS/PROVINCES	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	N.W.T.	Yukon	TOTAL
1. Per Capita Equalization (Cash)	712	765	569	588	291	—	355	—	—	—	—	—	376
2. Per Capita EPFs (Cash and Tax)	470	470	470	470	470	470	470	470	470	470	470	500 ⁶	470
3. Per Capita EPFs (Cash)	299	299	299	299	299 ²	281	299	328 ⁴	253	273	283	250	265
4. Per Capita CAP (Cash)	96	104	74	116	137 ³	64	70	76	77	119	206	100	82
5. Per Capita Total (Cash Plus Tax ¹)	1,335	1,550	1,186	1,256	949	569	938	598	589	605	7,195 ⁷	3,857 ⁷	781
6. Population (000)	586	125	858	712	6,329	8,634	1,028	980	2,159	2,708	43	21	24,181

1. Per Capita Total does not add up due to inclusion of other cash transfers.

2. Includes 8.5 personal income tax points for EPF contracting out in Quebec.

3. Includes 5.0 personal income tax points for CAP contracting out in Quebec.

4. Includes \$29 per capita of additional transitional payments associated with equalization of EPF tax points. Other provinces receiving EPF tax point equalization also receive general equalization and their EPF tax point equalization is included on line 1.

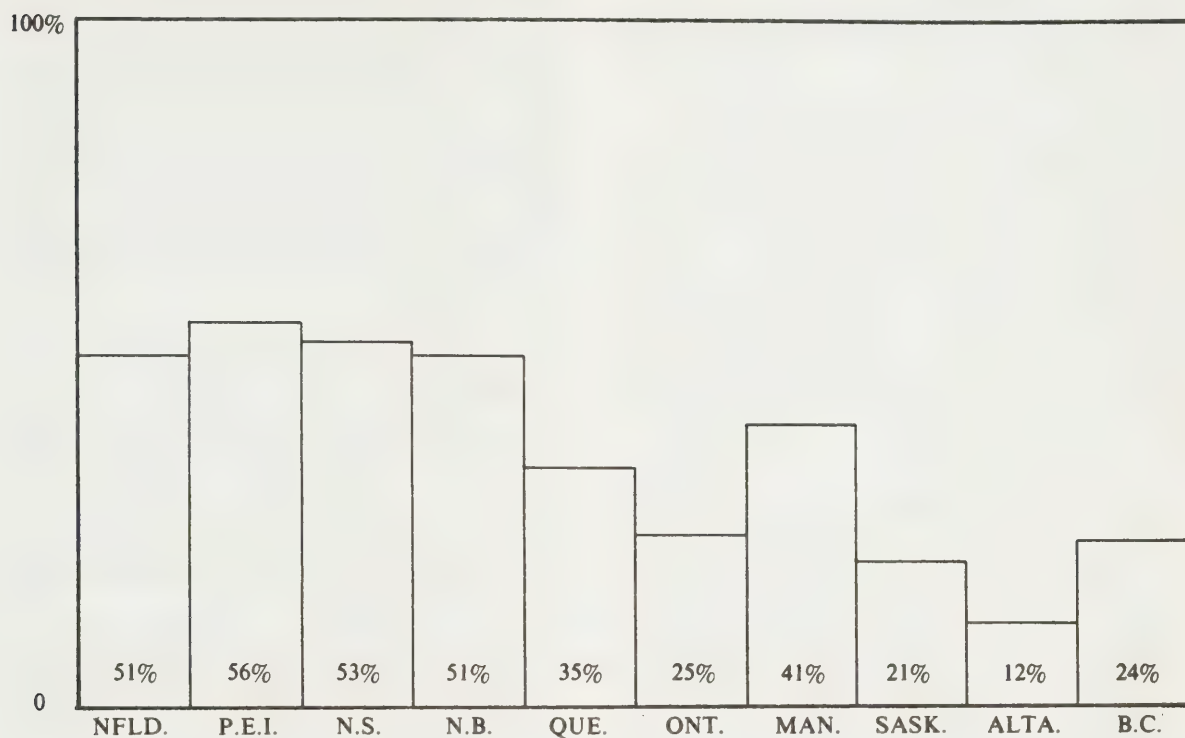
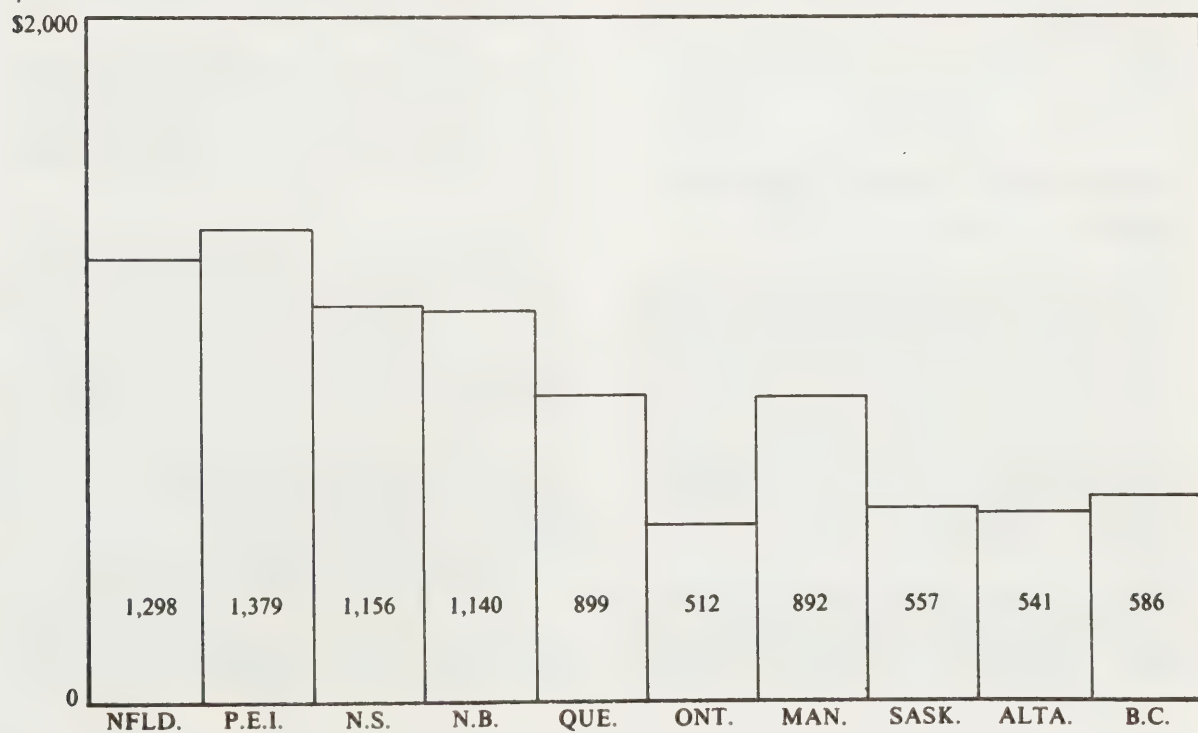
5. Includes \$29.58 Extended Health Care and equalization on tax points.

6. In 1981-82 the Yukon EPF tax abatements will be worth more than the transitional payments.

7. Includes the Territorial Financial Agreements.

Source: Department of Finance.

FIGURE III-3

1980-81 FEDERAL TRANSFERS AS A PERCENTAGE OF PROVINCIAL REVENUES**1980-81 FEDERAL TRANSFER PER CAPITA**

percentage of provincial revenues and the value of the same totals in per capita terms. These tables demonstrate the importance of federal transfers for both provincial and federal governments. Overall, cash transfers alone represent some 20 per cent of federal expenditures.

Annex A to this chapter sets out an inventory of federal transfers to provinces. (It will be noted that a substantial array of programs involving significant federal outlays is represented; some members of the Task Force believe that expenditures on some of these programs are of distinctly lower priority than those falling directly within the Task Force mandate, and should be candidates for expenditure reduction before the federal transfers to provinces falling within the social affairs envelope or within the EPF arrangements in particular.)

What is therefore significant is that transfers for health and post-secondary education support represent only two from a long list of transfer programs. But the importance of these programs, and sensitivities of provincial governments with respect to jurisdiction in these areas, has dictated special arrangements in the form of federal financial support. Finally, the big transfer programs are statutory and the federal government has little choice but to pay whatever costs are involved until the legislation is changed. Still other transfers are made pursuant to signed agreements. These two categories make up the bulk of the federal payments to provinces. Table III-1 illustrates this point.

Established Programs Financing: the negotiations

The 1977 EPF arrangements were the culmination of many years of federal and provincial attempts to rationalize their fiscal arrangements for public programs while, at the same time, retaining national objectives and respecting provincial jurisdiction. Along with the historical account sketched in the annexes to Chapter II, a little further background related to the tax side is necessary to set the stage.

As indicated earlier, the 1966 opting-out offer was withdrawn in 1969 because of pending tax reform. In its White Paper on Tax Reform, how-

ever, the federal government gave notice that, "A revised offer will be considered after reform of the income tax is implemented and the relative value of 'tax points' and the costs of the major, continuing joint programs can be better appraised." In addition, in order to encourage provincial governments to adopt the changes in their income taxes proposed by the federal government in respect of federal taxes, the White Paper also proposed "...to guarantee provincial revenue against unforeseen reductions in the aggregate yield of the revised personal and corporate income taxes for a period of several years".¹

The pressures that had first prompted the offer continued:

- provincial complaints and 'efficiency' concerns of governments about inflexibility in program delivery;
- opposing complaints that federal withdrawal would imply loss of co-ordination and no sharing of economic risks;
- federal concern that it was no longer in control of its own spending to the extent that transfers under shared-cost arrangements were dependent upon provincial decisions;
- concern that most transfers remained unequal among the provinces on a per capita basis, usually with the less well-to-do provinces receiving less than the others; and
- provincial and federal government concerns about the extent to which continuation of shared-cost conditional arrangements constituted an undesirable intrusion in areas of provincial jurisdiction.

Given these problems, there was clearly a great temptation to imagine a past when each order of government ran its own programs without the complications imposed by fiscal arrangements. If order could be restored by a simple transfer of tax room, federalism and Canadian political life would be vastly simpler. But this idea misses the point: fiscal arrangements for programs arise in the first place not solely because one order of government has revenue sources more appropriately disbursed by the other, but more importantly because actions by one order of government affect, and often are intended to affect, policies within the jurisdiction of the other order of government. The tensions

that create continuing and changing demands for fiscal arrangements cannot be avoided. For example, the CAP was negotiated at about the same time as the 1966 opting-out offer was made, and subsequently, in 1968, the federal government elected to use its spending power to introduce medicare.

After 1969, the negotiating process continued. As discussed in Chapter II, the federal government proposed the transfer of further taxes to the provinces as an alternative to existing health and post-secondary arrangements. In 1971, during the further negotiations on tax reform, the revenue guarantee mentioned above was extended from three years to five, and expressed more precisely in order to assure provinces that if the proposals for tax reform were adopted, the federal government would guarantee for five years that the revenue yield to provincial governments of the new system would be no less than that under the system existing at the time.

In 1972 a ceiling was placed on the growth of the post-secondary transfers. In 1974 CAP 'replacement funds' were negotiated to compensate provinces who lost cost-sharing because they had made some of their extended health care services universal. Also in 1975, the federal government placed a ceiling on its medicare-related transfers. This coincided with federal notice that it would withdraw from the existing arrangements for hospital insurance and that discussions on all fiscal arrangements should begin immediately. The results of these negotiations were given effect in the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977.

The proposed EPF arrangements were tabled at the June 1976 conference of First Ministers. At that time, the Prime Minister enunciated five principles to form the basis for continued federal participation in the three major shared-cost programs in health (hospital insurance and medical care) and post-secondary education.

1. The federal government should continue to pay a substantial share of program costs.
2. Federal payments should be calculated independently of provincial program expenditures.
3. There should be greater equality in per capita terms among the provinces with

regard to the amount of federal funds they receive under the programs.

4. The arrangements for these major programs should be placed on a more permanent footing.
5. There should be provision for continuing federal participation with the provinces in the consideration and development of policies of national significance in the fields of health and post-secondary education.

After long and complex negotiations, including a number of last-minute accommodations, the arrangements governed by the present Act were accepted by all provinces.

The following is a résumé of the EPF section of the 1977 Act provided by the Hon. Allan J. MacEachen, Minister of Finance, in his submission to the Task Force:

... the EPF arrangements came into effect on April 1, 1977. Under these arrangements, federal contributions to the provinces for the three "established" programs—Hospital Insurance, Medicare and Post-Secondary Education—are no longer tied to provincial expenditures on the basis of 50:50 cost-sharing formulae. Rather, federal contributions in a base year (1975-76) are escalated by the rate of growth of GNP.

As the Chart [Figure III-4] illustrates, the federal contribution under the EPF arrangements is in the form of cash payments and tax transfers. The tax transfer under the EPF arrangements consists of 13.5 personal and one corporate income tax points. These are equalized to the national average under the general equalization formula. The cash payments consist of "basic cash" contributions and "transitional adjustments". The "basic cash" portion is calculated by taking 50% of the federal contributions under the three "established" programs in 1975-76, and escalating them by the rate of growth of GNP. The "basic cash" contributions are intended to provide for stable, long-term funding and for continued federal presence. The "transitional adjustments" are equal to the difference, if any, between the value of the tax transfer and the "basic cash" contribution. In other words, the "transitional adjustments" top up the value of the tax transfer to ensure that no province loses as a result of accepting part of the federal contribution in the form of a tax transfer.

Payments to the provinces are made by the program Departments. Roughly one-half is allocated to Hospital Insurance, one-sixth to Medicare, and the remaining one-third to Post-Secondary Education.

The above provides an overview of the way the EPF formula works. A more detailed description is provided in the following paragraphs.

The Base Year Base year contributions under the three "established" programs are displayed in [Table III-5]. It should be noted that 1975-76 was selected as an appropriate base year because it was recent enough to be relevant and because the chances for provinces to "load" expenditures into

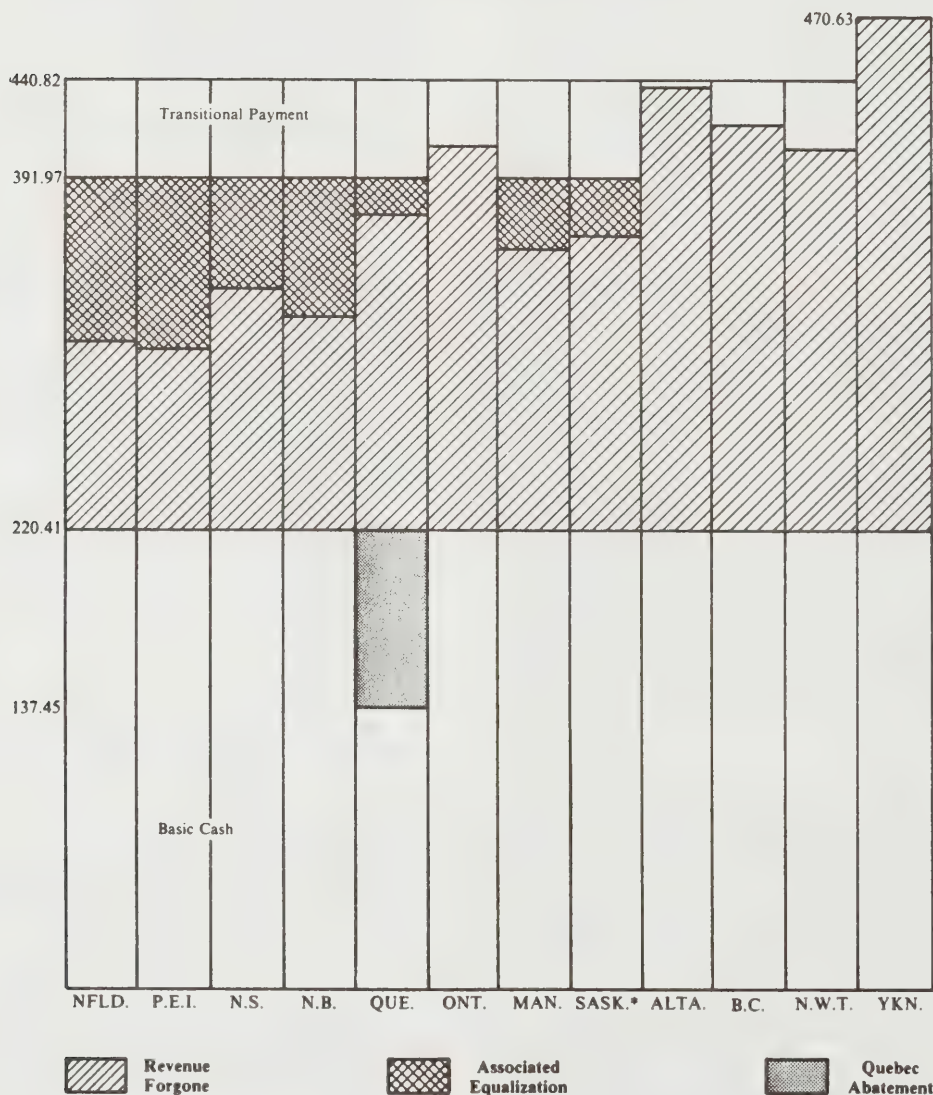
the base year were thought to be minimized because the year had ended before the negotiations began.

Basic Cash The so-called "basic cash" contributions to the provinces are calculated by the following formula:

$$\left[\frac{\text{Base Year Contributions}}{\text{Per Capita}} + \$7.63 \right] \times \text{Escalator} \times \text{Population}$$

FIGURE III-4

EPF ENTITLEMENTS PER CAPITA 1981-82



*Since Saskatchewan does not receive equalization payments under the equalization formula, the associated equalization is paid through transitional cash.

Table III-5

Base Year Contributions to the 'Established' Programs
1975-76

Province	\$ Millions	\$ Per Capita	% Share of Costs
Newfoundland	104.2	189.77	57.4
Prince Edward Island	20.9	178.48	65.9
Nova Scotia	165.3	201.71	52.3
New Brunswick	127.1	191.07	58.1
Quebec	1,427.4	231.01	46.9
Ontario	1,721.8	210.69	50.1
Manitoba	212.6	209.75	53.0
Saskatchewan	179.8	198.15	53.7
Alberta	381.2	214.36	48.7
British Columbia	472.9	194.35	46.7
TOTAL	4,813.2	212.65	49.3

As [Table III-5] shows, base year contributions per capita are equal to \$212.65. This amount is divided by 2 because half the continuing federal contribution is in the form of cash. To this amount of \$106.32 is added \$7.63. The latter amount is the cash equivalent of one equalized personal income tax point per capita in 1975-76. This was part of the negotiated settlement. It was intended to provide compensation for termination of the 1972 Revenue Guarantee program and was given to the provinces on the condition that they agreed to integrate the Hospital Insurance program into the EPF arrangements on April 1, 1977. (The provinces had the option of continuing to receive shared-cost entitlements for hospital insurance until July 15, 1980 when the Hospital Insurance agreements were due to expire.)

The Escalator The factor used to increase the basic cash per capita from year to year is a three-year, compound moving average of nominal GNP per capita.

Population The population data used for the purpose of the EPF arrangements are those published by Statistics Canada.

Transitional Payments Transitional payments are equal to the difference, if any, between cash and the tax transfer. They are designed to ensure that no province loses as a result of accepting part of the federal contribution in the form of tax rather than all in cash. In the event that the tax transfer exceeds basic cash in a province, the province keeps the excess. The provinces had requested "equalization to the top". This was not acceptable to the federal government because of the precedent that it could create for the general equalization formula.

The Tax Transfer As noted above, the tax transfer is equal to 13.5 personal and one corporate income tax points. The corresponding

increase in provincial revenues is equalized to the national average under the general equalization formula. Because 4.357 personal and one corporate income tax points had already been transferred to the provinces under the previous Post-Secondary Education arrangements, the federal tax reduction associated with the implementation of the EPF arrangements was the difference between what the provinces had and what they received. This difference is 9.143 personal income tax points. Hence, federal basic tax was reduced by 9.143% on January 1, 1977.

Levelling Adjustments Because the per capita contributions varied among the provinces in the base year, a mechanism was needed to ensure a smooth transition from the previous, shared-cost arrangements. Provinces above the national average per capita are "levelled down" to the national average by the beginning of the fifth year of the program; those below are "levelled up" by the beginning of the third.

The Tax Transfer Recovery Because the tax transfer was effected at the beginning of the tax year on January 1, 1977, whereas the EPF arrangements began at the beginning of the fiscal year on April 1, 1977, a portion of the tax transfer in respect of this three-month period was recovered from the provinces over the first two years of the program.

The Special Abatement to Quebec Under the previous shared-cost arrangements for Hospital Insurance, Quebec received a special abatement of 16 personal income tax points. Following the implementation of the EPF arrangements, this special abatement became 8.5 personal income tax points. The value of these 8.5 points is subtracted from the EPF cash transfer and added to the EPF tax transfer in Quebec. Hence, the total transfer to Quebec, i.e., cash plus tax transfers, is calculated in precisely the same way as the total transfer in the other provinces; only the form of the transfer differs.

Allocation As noted above, the cash transfer is allocated among the "established" programs on the basis of the ratios which obtained in the base year: 50.5% is allocated to Hospital Insurance, 17.4% to Medicare and the remaining 32.1% to Post-Secondary Education. From the point of view of a particular province, these ratios are somewhat arbitrary and, over time, become less closely related to actual provincial spending in the relevant program areas.

Extended Health Care Prior to the start of the EPF negotiations, the Minister of National Health and Welfare had made a commitment to the provinces to broaden the base of cost-sharing under the health programs in exchange for a commitment from the provinces to set targets for the numbers of acute care beds and medical practitioners. This proposal was designed to increase

the flexibility of the provinces in program design and to permit cost saving over time through increased efficiency. Because cost-sharing would come to an end under the EPF arrangements, the base for cost-sharing could no longer be broadened. The federal commitment was therefore met by the introduction of the Extended Health Care program. This program was also designed to cover certain health-related services which were being cost-shared under the Canada Assistance Plan. The Extended Health Care Program is designed to cover the following services: nursing home intermediate care, adult residential care, converted mental hospitals, home care, and ambulatory health care. Payments under this program are equal to \$20 per capita in 1977-78, escalated thereafter by the EPF escalator.

The legislative authority for the EPF arrangements is in Part VI of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977. This legislation provides for (a) the calculation of the amounts payable for the four EPF programs and (b) the authority for making payments under the Post-Secondary Education and Extended Health Care programs.

The authority for making payments under the Hospital Insurance and Medicare programs remains in the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act and the Medical Care Act respectively. The original "program criteria" remain in force and the Minister of National Health and Welfare has retained authority to withhold payments from a province if the province's health insurance plan does not satisfy the federal conditions. The basic reason for splitting cash payments among the "established" programs is to provide the Minister of National Health and Welfare with an amount which may be withheld from a province.

The legislative authority for the contracting-out arrangements with Quebec is in Part VII of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977. The original contracting-out legislation, viz.: The Established Programs (Interim Arrangements) Act was repealed when the EPF arrangements were introduced.

The EPF arrangements have no expiry date but the legislation provides that the federal government may not modify the arrangements in a way which reduces a province's entitlement without that province's consent prior to March 31, 1982. As of April 1, 1982, however, it is open to the federal government to modify the arrangements in any way short of complete termination. The legislation also provides that complete termination of the arrangements requires prior notice and would take effect on March 31 of the third year after the year in which notice is given. Hence, if notice were given in 1980, for example, it would take

effect on March 31, 1983, one year after the end of the current fiscal arrangements period.

In short, the federal government can modify but cannot terminate the arrangements as of April 1, 1982.

Established Programs Financing: 1977-81

The changes described in the preceding section—whereby the health insurance and post-secondary education shared-cost programs were converted into an integrated 'block-funding' arrangement—represented a major change in fiscal and program relationships between the federal and provincial governments. What has been the result? Evidence presented to the Task Force and discussions with provincial ministers indicate that EPF has been successful in attaining its fiscal goals. Provinces have been free to pursue their own priorities, including increased efficiency in the delivery of services and tighter control of spending. The federal government, though concerned about accountability to Parliament for block-funded spending, has obtained more certainty in budgeting for its contributions to the areas in question.

In contrast, however, most of those making presentations to the Task Force, though not unhappy with block-funding in principle, argued that EPF had been unsuccessful in terms of its program objectives. It was charged that provincial spending in the areas in question had not grown as fast as federal EPF transfers, and not fast enough to maintain services. Consequently, it was argued, some of the national standards in the health field were not being honoured, and post-secondary representatives feared for the capacity of the system to continue to serve critically important Canadian purposes. Finally, questions were raised about accountability to Parliament and the adequacy of public information respecting federal contributions to the provinces for health and post-secondary education.

In order to appraise the validity of these concerns and to understand the conflicting interpretations attached to the EPF arrangements, it is necessary to look a little more deeply at the structures and consequences of the EPF formula. (Annex C to this chapter sets out a recent brief commentary from a federal perspective.) For this

pupose it is useful to divide the total transfer into its several components.

For each province this consists of two main categories or levels—a lower level (depicted in lines 6 to 10 of Table III-6) corresponding to the direct contribution to programs for health and post-secondary education, and an upper level (depicted in lines 1 to 5 of Table III-6) corresponding to the value of the additional cash (\$7.63 added to base year 'basic cash') and tax transfer (one equalized point of personal income tax) negotiated in settlement of all other issues outstanding during the 1976 negotiations, primarily the termination of the revenue guarantee already described. The lower level, which accounts for 93.3 per cent of the total transfer, will be designated the 'EPF program transfer', while the latter, corresponding to 6.7 per cent of the total transfer, will be referred to as the 'revenue guarantee'. Table III-7 shows the same information as Table III-6 but in a dollar amount.

Within each level, there are four components, as explained in the submission of the Minister of Finance: a 'basic cash' entitlement, equal to half the total; and three further elements making up the other half—the value of the tax transfer negotiated in each case (12.5 points of personal income tax and 1 point of corporate taxable income for EPF, and 1 point of personal income tax for the revenue guarantee), the equalization automatically paid on the tax transfer when it becomes part of provincial revenues and, finally, a transitional cash payment sufficient to bring the sum of the previous two up to the amount of the basic cash. The result, therefore, is that the total entitlement is twice the basic cash, but that total entitlement is deemed to be paid partly in cash and partly in the value of the tax transfer (or federal revenue reduction undertaken to permit an increase in provincial income tax revenues).

The tables illustrate that under the current arrangements, the province of Newfoundland, for example, was, by virtue of the tax transfer, able to increase its own provincial revenues by an amount equal to 20.9 per cent (the sum of lines 2 and 7) of the total fiscal transfer and—by virtue of the equalization paid on all the corresponding increases in revenues in other provinces—received associated equalization payments equal to 17.9 per cent (the sum of lines 3 and 8). Although the

equalization payments are made in cash, they are not considered part of the Social Affairs envelope, but appear as part of the general equalization payments made by the Minister of Finance. The remainder of the cash payments (the sum of lines 1, 4, 6 and 9) represents 61.2 per cent of the total transfer. This amount is allocated between the two program ministers, the Secretary of State receiving 32.1 per cent for payment in support of post-secondary education, and the Minister of National Health and Welfare receiving 67.9 per cent for hospital insurance and medical insurance. (It should thus be noted that the cash payments associated with the revenue guarantee are allocated to established programs in the same proportions as the EPF program transfer itself, even though this revenue guarantee cash formed no part of health or post-secondary education transfers prior to 1977-78.) Interpretations differ, therefore, as to whether the revenue guarantee can properly be considered a federal transfer intended for health and post-secondary education.

Interpretations also differ as to whether the value of tax transfers made in the past can legitimately be considered part of a current federal transfer intended for designated programs.

Finally, interpretations differ as to whether the internal allocation adopted by the federal government (which arbitrarily assigns 32.1 per cent of the EPF transfer to post-secondary education and 67.9 per cent to health) can be taken as dictating an allocation of these transfers on the part of the provinces to those designated purposes.

Thus it will be seen that the size of federal transfers in support of post-secondary education or health can be measured in a variety of ways. The most restrictive view would argue that only the basic EPF program cash payments should be considered a federal transfer intended for a particular program—that all of the transfer related to the revenue guarantee should be excluded (even though the cash portion is distributed by the program ministers) and that all of the tax transfer, including the transitional cash designed to bring it up to the intended level of 50 per cent of the total entitlement, should also be excluded. This interpretation would thus see only 46.6 per cent of the total EPF transfer as program-related.

Table III-6
Components of EPF as a Percentage of Total
1981-1982
 (per cent)

	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.*	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	N.W.T.	Yukon	Total
REVENUE GUARANTEE PORTION OF EPF													
1. Basic Cash (\$14.70 per capita)	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.1	3.3
2. Value of Tax [1 point Personal Income Tax (PIT)]	1.4	1.4	1.8	1.6	2.4	2.9	2.1	2.2	3.1	3.1	2.8	3.6	2.6
3. Equalization Associated with 1 PIT	1.2	1.2	.8	.9	.2	.3	.5	—	—	—	—	—	—
4. Transitional Cash [1. - (2. +3.)]	.7	.7	.6	.6	.6	—	.6	1.1	.1	.2	.4	—	.4
5. Total Revenue-Guarantee Portion of EPF	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7
EPF TRANSFER MINUS REVENUE GUARANTEE													
6. Basic Cash (Total Basic Cash - 1.)	46.6	46.6	46.6	46.6	46.4	46.6	46.6	46.6	46.6	46.6	46.6	43.7	46.6
7. Value of Tax Transfer [12.5 PIT and 1.0 Corporate Income Tax point (CIT)]	19.5	18.9	24.8	22.1	32.5	39.9	29.1	30.1	46.1	41.7	39.6	49.4	36.2
8. Equalization Associated with 12.5 PIT and 1.0 CIT	16.7	17.2	11.4	14.0	3.6	—	7.0	—	—	—	—	—	2.5
9. Transitional Cash [6. - (7.+8.)]	10.4	10.4	10.4	10.4	10.4	6.7	10.4	16.4	.5	4.8	6.9	—	7.8
10. Total EPF Transfer MINUS Revenue Guarantee	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3
Total EPF Transfer Including Revenue Guarantee but excluding Extended Health Care (5.+10.)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

*Quebec special (contracting out) abatement is included in Basic Cash.

NOTES: Value of tax transfer, associated equalization and transitional cash are subject to change depending on later data respecting the value of EPF Tax point transfer. Totals do not add due to rounding.

Source: Department of Finance, January 1981 Estimates.

Table III-7
Components of EPF
1981-1982
(\$ Thousands)

	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.**	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	N.W.T.	Yukon	TOTAL
REVENUE GUARANTEE PORTION OF EPF													
1. Basic Cash (\$14.70 per capita)	8,614	1,838	12,613	10,466	93,036	126,920	15,112	14,406	31,737	39,808	632	309	355,491
2. Value of Tax Transfer (1 Point Personal Income Tax- PIT)	3,794	791	7,053	5,265	67,985	112,628	9,805	9,522	30,233	37,007	542	365	284,990
3. Equalization Associated with 1 PIT	3,103	680	3,053	3,126	6,558	—	2,302	—	—	—	—	—	18,822
4. Transitional Cash* [1.-(2.+3.)]	1,717	367	2,507	2,075	18,493	14,292	3,005	4,884	1,504	2,801	90	—	51,735
5. Total Revenue Guarantee Portion of EPF	17,228	3,676	25,226	20,932	186,072	253,840	30,224	28,812	63,474	79,616	1,264	674	711,038
EPF TRANSFER MINUS REVENUE GUARANTEE													
6. Basic Cash (Total Basic Cash - 1.)	120,435	25,691	176,497	146,530	1,301,814	1,776,080	211,445	201,593	444,079	557,034	8,757	4,342	4,974,296
7. Value of Tax Transfer	50,381	10,437	93,810	69,606	909,383	1,519,654	132,284	130,400	438,786	498,722	7,454	4,914	3,865,832
8. Equalization Associated with 12.5 PIT and 1 CIT	43,168	9,519	43,278	44,203	101,764	—	31,951	—	—	—	—	—	273,883
9. Transitional Cash* [6.-(7.+8.)]	26,886	5,737	39,409	32,721	290,667	256,426	47,210	71,193	5,293	58,312	1,303	—	835,157
10. Total EPF Transfer Minus Revenue Guarantee	240,870	51,382	352,994	293,060	2,603,628	3,552,160	422,890	403,186	888,158	1,114,068	17,514	9,256	9,949,166
TOTAL EPF TRANSFER INCLUDING REVENUE GUARANTEE													
11. (5. + 10.)	258,098	55,058	378,220	313,992	2,789,700	3,806,000	453,114	431,998	951,632	1,193,684	18,778	9,930	10,660,205
EXTENDED HEALTH CARE													
12. (\$29.58 per capita)	17,318	3,694	25,378	21,069	187,188	255,382	30,404	28,987	63,854	80,096	1,260	624	715,255
GRAND TOTAL EPF: (11.+12.)	275,416	58,752	403,598	335,061	2,976,888	4,061,382	483,518	460,985	1,015,486	1,273,780	20,038	10,554	11,375,460

* Line 1. Does not apply for the Yukon since value of tax points exceeds basic cash; therefore totals for Canada do not add up to all-provinces totals for transitional cash.

** Québec special (contracting out) abatement is included in Basic Cash.

Notes: Value of tax transfer, associated equalization and transitional cash are subject to change depending on later data respecting the value of EPF tax point transfers.

Totals do not add due to rounding.

Source: Department of Finance, January 1981 Estimates.

A slightly less restrictive interpretation would admit the transitional cash associated with the EPF program transfer, but exclude the equalized value of the tax transfer, and all of the transfer related to the revenue guarantee, as a completely unconditional transfer. For most provinces, this interpretation would bring the program-related federal transfer up to 57 per cent of the EPF.

Less restrictive still would be to add in the revenue guarantee cash, adding another 4 percentage points to the federal program transfer, bringing it to 61 per cent of the total EPF.

Finally, in the interpretation preferred by many in the federal administration, one would count as a federal contribution not only the revenue guarantee cash, but also the full equalized value of all the tax points transferred in 1976-77—that is, one would treat as a federal transfer in support of established programs the full value of the continuing federal revenue reduction initiated in 1967 and 1977 to enable provinces to increase their own-source revenues.

Provincial governments have leaned toward the more restrictive interpretation showing a smaller federal share of support for health and post-secondary education. Federal representatives have leaned toward the more comprehensive interpretation showing a larger federal share.

So far as the revenue guarantee component is concerned, there is some irony in this clash of interpretations. Provincial governments, which have previously denied that the revenue guarantee component could be considered anything but unconditional may now wish to associate it more tightly with program support—in response to federal representatives who formerly treated it as part of the federal transfer in support of programs, but may now see it as an element of transfers to provincial governments that could be recaptured without compromising federal support of established programs.

Many observers, including a number of witnesses who came before the Task Force, criticize provincial governments on the grounds that provincial funding of health or post-secondary institutions is inadequate relative to federal funding. In some cases, it was suggested that the figures

demonstrated that provinces were “pocketing the cash” or diverting federal funds from health or post-secondary institutions to other purposes.

It is not only the size of the federal transfer to be counted in support of established programs that is open to interpretation, however; differing perceptions as to the point of departure, and differing expectations as to the obligations of provincial governments to match federal transfers with provincial expenditures are also possible.

In assessing this question, it is helpful not to enter the discussion with too much ‘50-50 hindsight’. Contrary to popular belief, there was no precise 50-50 cost-sharing in health insurance or post-secondary education in any one province prior to 1977. Federal transfers to a province were based on national average costs in medical insurance, a mix of national average and provincial costs in hospital insurance, and either 50 per cent of the total post-secondary operating costs, or an escalated per capita grant (\$15 in 1967) for post-secondary education.* Thus, in post-secondary education, where fee income supplements provincial operating grants, the federal share of post-secondary operating costs exceeded provincial government shares long before EPF was introduced.

For example, in Newfoundland (which elected to take \$15 per capita), the federal share of funding of post-secondary education operating costs (including federal direct contributions to institutions) was 84 per cent; even in British Columbia this share was 54 per cent.** The total for Canada was almost 61 per cent, reflecting the fact that in addition to cost-shared transfers, the federal government undertook a number of direct payments to institutions and individuals in support of activities in post-secondary education.

Moreover, although the allocation formula used by the federal government for EPF (17.4 per cent for medicare, 32.1 per cent for post-secondary education, 50.5 per cent for hospital insurance) reflects the federal expenditure proportions that

* This situation is illustrated in Table III-5 (in the material quoted from Mr. MacEachen's statement) which shows the variation from province to province in entitlements for the total transfers for health insurance and post-secondary education in 1975-76.

** See Table V-3, Chapter V.

prevailed nationally in 1975-76, these proportions did not apply to any one province. Significant disparities existed because of differences in post-secondary operating costs across provinces, and consequent disparities in federal contributions. For example, in Quebec over 35 per cent of federal contributions for the three established programs went to post-secondary education in the 1975-76 base year, while in the three Atlantic provinces who chose the \$15 per capita system, barely 25 per cent of the federal contributions were for post-secondary education.

The EPF arrangements built in some 'front end' increases through the levelling-up provisions referred to previously and the per capita grant for extended health care. But the use of the lagged GNP escalator to determine the rate of increase of federal transfers promised lower rates of increase in the future, once levelling-up payments were completed. At the same time, other unconditional federal transfers such as equalization payments and revenue guarantee payments grew less rapidly after 1977 than before. From the point of view of provincial budgets, therefore, it was neither wise nor possible to attempt to match the sharp one-time increase in the level of federal funding associated with the introduction of EPF. (The apparent increase in the federal share of post-secondary education costs was particularly exaggerated for the Atlantic provinces that had earlier selected the \$15 per capita option, because an excessive share of the federal transfer was attributed to education by the federal government's use of the 32.1 per cent ratio.) Indeed, such an induced increase in provincial spending on these established programs would have been contrary to one clear intent of the EPF arrangements themselves, namely to bring about a degree of spending restraint.

The Task Force is concerned that this background be understood, and that provincial governments not be unfairly criticized for not doing what clearly would have been irresponsible and irrelevant to attempt: namely to establish in each province targets of 50-50 matching that had earlier prevailed only for national totals, if at all.

At the same time, we are also concerned that funding levels for these programs be maintained and that adequate standards be assured. It can be

argued that some provinces took the opportunity offered by introduction of EPF to practice spending restraint with an enthusiasm that threatens the maintenance of adequate standards.

It is to redress any imbalance of this sort that the Task Force argues for a return to separate transfers for health and post-secondary education. Provincial governments must explain to their own electorates their decisions to practice expenditure restraint in relation to programs falling under EPF. But we would like to ensure that in future there is no lack of clarity as to the degree of federal support for these programs. It is for this purpose—and not to attach blame for past alleged 'errors' in provincial expenditure decisions—that the Task Force makes recommendations for modifications to the EPF arrangements.

It is to be expected, of course, that a major change like the shift to block funding would be found, five years later, to have unexpected and, in the eyes of many, undesirable results; the one constant in intergovernmental relations in Canada is the need to adjust to solve problems arising in existing arrangements and to meet new challenges flowing from the economic and political environment of the country. The question is, what adjustments should now be made in intergovernmental arrangements in light of the current situation and in light of what would seem to be appropriate for the next five years?

So far as the overall structure of the EPF financing formula is concerned, answers to this question are the subject of the next section. Before entering that discussion, it is important to note the views expressed by the four western Premiers in the communiqué issued from their 1981 conference in Thompson, Manitoba:

The western provinces believe that the upcoming discussion of the Fiscal Arrangements, and particularly the assessment of any proposals for modifications to them, should be guided by the following key principles:

1. *Stability and predictability* Stable, predictable transfers for health and post-secondary education programming were, in 1976, a primary goal of the Established Programs Financing Arrangements for both levels of government. While that goal appeared to have been achieved, the Federal government is now threatening to introduce significant payment reductions which could seriously disrupt health and post-secondary programming

as early as next year. The Premiers noted that when the E.P.F. arrangements were proposed in 1976, the Prime Minister had emphasized that a three years' notice provision would be included "...because the intention is to underline the relative permanence and stability of the arrangements." Subsequently, such a provision was built into the legislation and remains in effect.

2. Flexibility and balance The fiscal equalization and E.P.F. programs should continue to ensure that all provinces have adequate fiscal capacity to maintain and improve the quality of key services. The western provinces stated that they are willing to explore alternative methods of program financing which may hold promise of achieving these goals, such as expanded, adequately-equalized tax transfers.

3. Rationalization and simplification The Fiscal Arrangements should respect the jurisdictional responsibilities of the federal and provincial governments and should avoid further overlap and duplication. At the same time, it is recognized that continuing federal financial support is essential in a number of key program fields. In this connection, the western provinces noted with concern suggestions that the Federal Government might be considering placing greater emphasis on direct, centralized program delivery in order to assert its "presence" in such fields as post-secondary education. Such an intrusion into provincial jurisdictions and resulting overlap and duplication could be extremely disruptive and damaging to programming, and could contribute to costly inefficiencies which would add to the demands on the taxpayers of Canada.

The Premiers also noted that Ottawa apparently believes it may not be receiving satisfactory and adequate recognition for the contributions it is making toward the costs of certain programs. They stated that they had not yet received specific suggestions from the Government of Canada concerning the measures it would see as appropriate to provide the "visibility" which it seems to want.

4. Clarity of responsibilities Renewed Fiscal Arrangements should be entered into on the basis of a clear, unambiguous understanding on the part of both orders of government as to E.P.F. transfers. The respective obligations of both orders of government should not be open to misunderstandings or misinterpretation, thereby creating unnecessary and undesirable tension and conflict between governments.

5. Fiscal responsibility The western provinces believe that the Federal Government should not seek to resolve its budgetary problems by transferring substantial expenditure obligations onto provincial and local governments. They stated that the appropriate way to improve programming without excessive costs and significant added burdens for Canadian taxpayers is for Ottawa and the provinces to work closely together in develop-

ing mutually-acceptable improvements to the Fiscal Arrangements where it can be demonstrated that they are required.

6. Co-operation and genuine federal-provincial consultation While it is important that Parliament have a reasonable opportunity to consider and debate changes in the Fiscal Arrangements, it is also imperative that the two orders of government directly involved have adequate time for consultation and negotiation.

Established Programs Financing: 1982-87

In subsequent chapters, we consider in detail future fiscal arrangements for each of the program areas funded under the EPF. However, the Task Force has found that there are several aspects of the EPF as a whole that must be addressed before we present our views on specific programs. These issues cut across the post-secondary and health areas.

The first general problem is created by the integration of two separate and quite different policy areas into one fiscal statute. Hospital and medical care insurance have been the subject of federal legislation and conditional cost-sharing arrangements for many years. There is a country-wide acceptance of the need to maintain and, if appropriate, to enforce national standards in the delivery of services. Moreover, satisfactory hospital, medical and extended health care require management decisions, technical knowledge and service delivery that are in large part similar in all of Canada. The health system is most efficient and effective if it is partly organized on a Canada-wide basis.

Post-secondary education, on the other hand, is very different. The services provided and the role of higher education may vary from one language group to another, from province to province, and from one institution of higher learning to another. Among French-speaking Canadians, higher education is seen as critical in nurturing and developing the French language and culture. This is true for all French language institutions but has found, and continues to find, its strongest expression in Quebec where a succession of provincial governments has maintained a constant vigil against the possibility of outside interference. Quebec does not, of course, stand completely alone among the provinces in this determination to control education services.

Although the post-secondary sector must serve broad Canadian purposes, the federal government's influence in this regard can only be indirect and complementary to the responsibility of the provinces. In this connection, *the Task Force believes that any federal attempt to legislate national standards for post-secondary education would be unacceptable.*

Clearly, the federal role in higher education demands an approach very different from that employed in many other areas of federal-provincial concern. Similarly, the maintenance and development of Canada's public health care system demands a federal role that may not be appropriate to other areas. The flexibility to develop fiscal arrangements reflecting each program area's particular requirements will, however, be substantially limited if health and higher education programs remain tied together. *The Task Force therefore recommends that*

the post-secondary and health portions of the Established Programs Financing Arrangements be separated into individual programs to become effective April 1, 1982.

Separating the health and post-secondary components of EPF means that each component of the funding must be clearly and visibly allocated to each of the program areas. It will then be much more evident if a provincial government does not carry its share of financing for health or post-secondary education after 1982. But as discussed earlier in this chapter, the notional allocation established in 1977 (32.1 per cent for post-secondary, 67.9 per cent for medicare and hospital insurance, plus a cash grant for extended health) may require some adjustment in light of changing levels of demand in each of the sectors. *The Task Force recommends that*

the division of the EPF program transfer (that is, the total EPF transfer excluding that portion associated with termination of the revenue guarantee) be allocated to the health and post-secondary components in the proportions established in 1977.

The second issue with respect to the EPF package is the treatment of the transfer associated with the termination of the former revenue guarantee. Table III-6 shows that the value of that transfer is 6.7 per cent of the total EPF transfer. As discussed

earlier in this chapter, the revenue guarantee may be treated as a general fiscal transfer unrelated to the programs financed under EPF, as has sometimes been advocated by provincial governments. On the other hand, it may be argued that the revenue guarantee is now effectively part of EPF program funding, whatever its original derivation.

The Task Force concludes that, by virtue of the internal allocation established by the federal government, fiscal transfers associated with the revenue guarantee must now be considered part of the health care package and/or post-secondary education transfers and should therefore be allocated, in the renewed EPF arrangements, to health and/or post-secondary education, in proportions to be negotiated. The Task Force recommends that

once allocated, federal EPF financing be considered earmarked for each program area and not meant for other purposes.

Although earmarking of federal transfers cannot be binding on the provinces, in the sense of requiring the provinces to provide a specific percentage of financing, the process of negotiation of EPF arrangements will at least emphasize an expectation that provinces will keep their side of the funding bargain.

The third general issue relates to the treatment of the tax transfer portion of the federal transfer. This is the amount of tax room that the federal government gave to provinces in the EPF arrangements. On this question, there are at least two possibilities:

1. to continue the present arrangement with the tax transfer presented as part of the federal contribution to provinces for health and post-secondary education, or
2. to delete the tax transfer from any accounting of the EPF arrangements, showing the federal support of health and post-secondary education on a cash-only basis.

There are two aspects to this question. The first is merely computational. The value of tax points is necessary to determine the transitional cash payments. In the new arrangements it will therefore be necessary to continue to calculate the value of tax points transferred as part of the federal transfer to determine the amount of transitional cash to be paid.

The second aspect is one of presentation involving the size of the provincial funding commitment. The question here is whether the value of the taxes transferred to provincial revenue should continue to be shown as a 'transfer' from the federal government to provincial governments, at least for the purposes of earmarking contributions devoted to each program area.

The federal government has argued that the tax transfer was part of the 1977 deal and that its value substitutes for cash that would otherwise have been paid. Therefore, the tax transfer should be counted as part of the federal government's assistance to provinces for hospitalization, medicare and post-secondary education.

Provinces, on the other hand, contend that since the tax transfer is now incorporated into provincial tax structures—with provincial governments paying the political price—it is unreasonable to include its value as part of the federal contribution to provincial health and post-secondary education.

The majority of the Task Force believes that the EPF tax transfers should be seen as part of the agreed contributions devoted to health and post-secondary programs in the 1977-82 arrangements. The majority therefore recommends that

the 1982-87 arrangements continue to calculate the equalized value of the taxes transferred, and that these amounts be earmarked for the program areas. The tax transfers would be notionally allocated in the same proportion as the cash transfer allocation between health and post-secondary education.

A minority of the Task Force members favoured excluding display of the tax transfers in a new arrangement for support to health and post-secondary education. It was a fiction, it was argued, to continue to count their value as a federal program contribution because they were fully integrated into provincial tax systems several years ago. They also argued that the respective tax shares of the federal and provincial governments are now back to where they were prior to World War II. In short, the fiscal history of Canada has been a constant ebb and flow of tax points between the two orders of government depending on the situation facing the nation. To attempt to record forever the 1979 tax transfer, they argued, was to fly in the face of this history.

With the tax transfer allocated to each program, it will be possible to simplify the existing EPF arrangements considerably. For post-secondary education and for the health package separately, there will be an equal per capita entitlement in each province. *The Task Force recommends that*

per capita entitlements for the proposed health package for 1982-83 be established as 67.9 per cent of the 1981-82 EPF program transfers plus the escalated (1981-82) value of the original \$20 transfer for Extended Health Care, plus the agreed portion of the fiscal transfer associated with termination of the revenue guarantee, the total to be escalated as in the existing arrangements by the EPF escalator from 1981-82 to 1982-83;

and that

per capita entitlements for federal general support to post-secondary education for 1982-83 be established as 32.1 per cent of the 1981-82 EPF program transfer, plus the agreed portion of the fiscal transfer associated with termination of the revenue guarantee, the total to be escalated as in the existing arrangements by the EPF escalator from 1981-82 to 1982-83;

and that

the total entitlement for each province or territory for each of the two separate established programs be computed simply as the product of the per capita entitlement and provincial population estimates adjusted, if so recommended by the Chief Statistician, for census under-enumeration, the total to be escalated from year to year as the current arrangements.

There will also be a value for the equalized tax transfer made to each province. *The Task Force recommends that*

the cash transfer paid to each province under EPF be equal simply to the total entitlement less the value of the tax transfer, including equalization paid on the tax transfer.

This arrangement eliminates the need for a distinction between basic cash and transitional payments. It is slightly more equitable in that 'nega-

tive transitional payments' are automatically absorbed. In the 1977-82 arrangements, if the value of the tax transfer to a province exceeded the minimum guarantee (that is transitional cash plus the equalized tax transfer would at least equal the value of the EPF basic cash transfer) the province would simply keep the extra. Under the arrangement we propose, the cash would be reduced to ensure that an equal per capita entitlement is maintained for all provinces. Moreover, it is simpler to describe. There would be equal per capita entitlements across all provinces for each of the two transfers—health and post-secondary education. Federal payments would be made partly automatically, by virtue of the equalized value of the federal revenue reduction already negotiated, with the balance paid in an earmarked cash payment.

As an aside, one technical feature of the fiscal arrangements is of interest in the context of the government's policy and expenditure management system. Authority to make the cash payments is given to the Minister of National Health and Welfare for health and to the Secretary of State for post-secondary education. In the expenditure management system, both payments are included in the Social Affairs envelope.

It was suggested by some witnesses that the EPF cash payment associated with post-secondary education, as well as expenditures for manpower training programs, belong in the Economic Development envelope rather than the Social Affairs envelope. The Task Force notes that this proposition is fully consistent with federal government interests in post-secondary education as enunciated by both the Minister of Finance and the Secretary of State. The Task Force proposal to separate health and post-secondary education programs enables this switch to be readily accomplished. *The Task Force therefore recommends that*

federal expenditures associated with post-secondary education be transferred from the Social Affairs envelope to the Economic Development envelope.

This will clarify the nature of federal interest in post-secondary education and identify more precisely the kinds of results the federal government

might look for as a consequence of these expenditures. To the extent that these expenditures might in the future be appraised according to economic development criteria rather than social criteria, this would represent a redirection of new education-related expenditures to economic goals. At the same time, it would mean that social expenditures would not have to compete for priority with education financing within the Social Affairs envelope.

A final technical issue is the selection of population estimates used for purposes of calculating provincial entitlements under the EPF (and for equalization purposes as well). The EPF uses census population estimates to calculate entitlements but, as many provincial governments have noted, these are generally acknowledged to underestimate population in some provinces. Annex B to this chapter contains an exchange of correspondence on this topic and an excerpt from a draft report on this issue by the Chief Statistician of Canada. The Chief Statistician's advice is to continue using the census estimates as at present until a more reliable estimation procedure is available, and the Task Force accepts this advice. As suggested in Chapter VII, if further work demonstrates the desirability of an adjustment for census under-enumeration, the Task Force believes such adjustments should be made in line with the recommendation of the Chief Statistician. *The Task Force recommends that*

if the results of the reverse record check of the 1981 census indicate a pattern of under-enumeration similar to that observed for the 1976 census, the federal government use population data adjusted for census under-enumeration for purposes of computing EPF transfer payments. (In such a case, corresponding adjustments will be necessary to correct base year per capita entitlements.)

Annex III-A

Federal-Provincial Agreements Categorized According to Type of Program or Activity

1. THE FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS AND ESTABLISHED PROGRAMS FINANCING ACT, 1977

Fiscal Equalization Payments

Fiscal Stabilization Payments

Tax Collection Agreements

Provincial Personal Income Tax Revenue
Guarantee Payments

Transfer Payments With Respect To Tax On
1971 Undistributed Income On Hand

Established Programs Financing

Contracting Out Arrangements

Reciprocal Taxation

Hospital Insurance Program

Medical Care Program

Post-Secondary Education Financing Program

2. UNCONDITIONAL PAYMENTS TO THE PROVINCES AND MUNICIPALITIES

Grants In Lieu Of Real Estate Taxes on
Consular and Diplomatic Properties

Statutory Subsidies

Public Utilities Income Tax Transfer

Municipal Grants Program

Water Transportation Assistance Program

3. CONDITIONAL GRANTS AND PAYMENTS IN RESPECT OF SHARED-COST PROGRAMS AND ACTIVITIES

a) Federal Payments to the Provinces or Municipalities

(Agriculture)

Crop Insurance

4-H Clubs Assistance

Freight Assistance to the Royal Winter Fair

Rabies Indemnification Program

(Employment and Immigration)

Canada Manpower Industrial Training
Program

Federal-Provincial Agricultural Employment
Development Agreements

Handicapped Refugee Scheme

Hospital Agreements for Indigent Immigrants

Co-operative Education Program

(Energy, Mines and Resources)

Canada — Saskatchewan Heavy Oil Program

Canada — British Columbia Subsidiary
Agreement to Evaluate Northeast Coal and
Related Developments

Mineral Development Programs

(Environment)

Agreements for Water Planning and
Management

Cooperative Water Quantity Survey Data
Gathering Program

Lake of the Woods Control Board

Agreements with Provinces and Municipalities
for Historic Sites

Replacement of Highway Bridges over Canals
under Parks Canada Jurisdiction

(External Affairs)

Agency for Cultural and Technical
Co-operation

Conferences of Education Ministers and of
Youth and Sports Ministers of French Speaking
Countries

(Finance)

Disaster Assistance Plan

(Health and Welfare)

Family Planning Grants Program

Health Resources Fund

National Welfare Grants

Provincial Management and Information
Systems Development

Manitoba Basic Annual Income Experiment

Blind Persons Allowances

Canada Assistance Plan

Disabled Persons Allowances

Young Offenders Agreements

Vocational Rehabilitation of Disabled Persons

(Indian Affairs and Northern Development)

Natural Resources Development Agreement
with Ontario

Newfoundland Agreement

Policing Agreements

Road Construction Agreement with
Saskatchewan

Agreement with Ontario respecting Welfare
Programs for Indians

Financial Agreement with the Northwest
Territories

Financial Agreement with the Yukon Territory

Canada — Northwest Territories General
Development Agreement

Canada — Yukon General Development
Agreement

Canada — Yukon Subsidiary Agreement on
Renewable Resource Development

Canada — Northwest Territories Subsidiary
Agreement on Community Economic
Development

(Industry, Trade and Commerce)

Group and Individual Familiarization Tours

Special Markets — Special Projects

Visit Canada Program — News Media

(Justice)

Assistance to Provinces for the Provision of
Compensation to Victims of Violent Crimes

Assistance to Provinces for the Provision of
Legal Aid in Matters relating to the Criminal
Law

Native Courtworker Programme

(Labour)

Survey of Salaries and Wages, Working
Conditions and Fringe Benefits—Saskatchewan

(National Defence)

Capital Assistance in Construction Projects

Emergency Planning

(Public Works)

Shore Protection and Remedial Works

Water Level Control

(Regional Economic Expansion)

Canada — Newfoundland General
Development Agreement

Canada — Prince Edward Island
Comprehensive Development Plan

Canada — Nova Scotia General Development
Agreement

Canada — New Brunswick General
Development Agreement

Canada — Quebec General Development
Agreement

Canada — Ontario General Development
Agreement

Canada — Manitoba General Development
Agreement

Canada — Saskatchewan General Development Agreement

Canada — Alberta General Development Agreement

Canada — British Columbia General Development Agreement

Canada — Yukon Territory General Development Agreement

Canada — Northwest Territories General Development Agreement

Agricultural and Rural Development Act

Canada — Council of Maritime Premiers Land Registration and Information Service Agreement

Physical Distribution Advisory Service Agreement

Canada — Atlantic Provinces Management Training Agreement

Federal-Provincial Land Assembly Program

New Communities Program

(Secretary of State)

Technical Assistance to the Non-Federal Public Sector

Official Languages in Education at Elementary and Secondary Levels

Official Languages in Education at the Post-Secondary Level

Official Languages in Education — Special Projects

Assistance to Provinces for Special Celebrations

Citizenship and Language Instruction Agreements

Language Textbook Agreements

(Solicitor General)

Consultation Centre Activities

Research Division Activities

Exchange of Correctional Services between Federal and Provincial Governments

Canadian Police Information Centre

(Transport)

Financial Assistance to the Construction and Operation of Municipal and other Airports

Construction of New Air Terminal Buildings and Surface Facilities at Grande Prairie and Lethbridge, Alberta

Water Transportation Assistance Program

Western Northlands (Highway) Program

Atlantic Provinces Primary Highway Strengthening/Improvement Program

Bus Portion of Atlantic Provinces Transportation Program

Railway Relocation and Crossing Act

Urban Transportation Assistance Program

Agreement for the Maintenance of the Beauharnois Canal and Associated Works

Welland Canal Crossings

Railway Grade Crossing Fund

b) Provincial or Municipal Payments to the Federal Government
Energy Conservation and Renewable Energy Programs

Co-operative Water Quantity Survey Data Gathering Program

Lake of the Woods Control Board

Transportation Facilities

Police Services Under Contract

4. PAYMENTS FOR GOODS OR SERVICES

a) Federal Payments to the Provinces or Municipalities

University Research Program

Canada Manpower Industrial Training Program

Canada Manpower Training Program

Federal-Provincial Aeromagnetic Survey Program

Federal-Provincial Uranium Reconnaissance Program

Canada-Manitoba Non-Renewable Resource Evaluation Program

- Alberta/Canada Energy Resources Research Fund
- Canada-Nova Scotia Agreement on Oil Substitution and Conservation
- Nuclear Research and Development
- Canada/British Columbia Sturgeon Bank Management
- Agreements with Provinces and Municipalities for the Provision of Forest or Municipal Fire Protection
- Extended Health Care Services Program
- Young Offenders Agreements
- Forest Fire Agreements
- Agreements with School Boards or Departments of Education
- Agreement with Ontario Respecting Welfare Programs for Indians
- Agreement with Manitoba Respecting Child Welfare Services for Certain Indian Communities
- Agreement with Nova Scotia Respecting Child Welfare Services for Indian Communities
- Employment Injury Benefits Program
- Occupational Safety and Health Program
- Purchase or Sale of Utilities and Municipal Services
- Exchange of Psychiatric Services
- Agreements for Community Assessments and Parole and Temporary Absence Supervision Services
- Transportation Research Project
- Agreements to Compensate for Local Services and Utilities affected by St. Lawrence Seaway Authority Works
- Vital Statistics Program
- b) Provincial or Municipal Payments to the Federal Government
 - Intraprovincial Meat Inspection
 - Research Station Buildings
 - Quebec Immigration Officers Abroad (Cullen-Couture Agreement)
- Atmospheric Environment Service
- Provincial Visits Abroad
- Aid of the Civil Power
- Purchase or Sale of Utilities and Municipal Services
- Provision of Services to Non Defence Agencies
- Police Services Under Contract
- Bulk Purchasing of Drugs and Vaccines
- Federal-Provincial Cooperative Supply
- 5. PAYMENTS RELATING TO THE TRANSFER OF LAND, IMPROVEMENTS OR OTHER PHYSICAL ASSETS
 - Agreements with Provinces and Municipalities for the Establishment of National Parks
 - Assistance for Small Craft Harbours
 - Capital Assistance in Construction Projects
 - Intergovernmental Agreements for Joint Projects signed by the National Capital Commission and Programs of Assistance to Municipalities
 - Railway Relocation and Crossing Act
 - Urban Transportation Assistance Program
 - Financial Assistance for Harbour Improvement
 - Hospital Transfer Program
- 6. LOANS TO PROVINCES OR MUNICIPALITIES
 - a) Loans with Forgiveness Provisions
 - New Communities Program
 - b) Loans without Forgiveness Provisions
 - Crop Insurance
 - Nova Scotia-New Brunswick Interconnection
 - Manitoba-Nelson River Transmission System
 - Nuclear Research and Development
 - Canada Pension Plan Investment Fund Loans
 - Manitoba Indian Agricultural Program Inc.
 - Loans for the Construction of Wharves
 - Loan-Assisted Land Assembly Program

Non-Profit Cooperative Housing Program

Public Housing Programs

Student Housing

7. JOINT ACTIVITIES WHERE EACH
LEVEL OF GOVERNMENT
INDEPENDENTLY FINANCES ITS
SHARE OF THE RESPONSIBILITIES

Capital Assistance to Veterinary Colleges

Feed Freight Assistance Adjustment Fund

Dairy Support Program

Hermes Program (Communications Technology
Satellite)

Symphonie Satellite Program

Anik-B Communications Program

Anik-B Program Delivery Pilot Project

Local Employment Assistance Program
(LEAP)

Outreach Program

Handicapped Refugee Scheme

Joint Settlement Arrangements

Atmospheric Environment Service

Canada/Quebec Agreement for Ecological
Studies Program in Basse Côte Nord Region

Water Quality Monitoring Program

Canada/Northwest Territories Wildlife
Research

National Air Pollution Surveillance Network

National Alerting and Reporting Network

National Analyses of Trends in Emergencies
Systems (Nates)

National Survey of the Generation of
Hazardous Wastes

Prince Edward Island Cooperative Shellfish
Program

Technology Development and Research under
Canada/Ontario Agreement on Great Lakes
Water Quality

Agreements with Provinces for the
Establishment of Cooperative Heritage Areas

Educational Advisor in Abidjan

Voluntary Agricultural Development Aid
Program (VADA)

Special Development Program

Assistance for Small Craft Harbours

Fishing Vessel Assistance Program

National Health Research and Development
Program

Health Protection Cooperative Activities

Indian Economic Development Fund

Mackenzie River Basin Study

Flood Damage and Flood Mapping in
Northwest Territories

Special Markets — Meetings & Incentive
Travel

Unified Family Court Pilot Projects
Program

Collective Bargaining Settlements and
Negotiations in Ontario

The Northwest Highway System

Special ARDA Agreements

Community Services Contribution Program

Public Housing Programs

Residential Rehabilitation Assistance Program

Rural and Native Housing Program

Canada Games

Consultation Centre Activities

Canadian Police Services

Cooperative Data Gathering and Information
Sharing

8. SUPPORT OF INTERGOVERNMENTAL
LIAISON AND JOINT ADMINISTRATIVE
BODIES

Federal-Provincial Boundary Commissions

Agreements for Water Planning and
Management

Lake of the Woods Control Board

Creston Valley Wildlife Management
Authority

Forestry Programs
Sulphur Development Institute of Canada
Canadian Food Products Development Centre
Industrial Technology Centre
Health Industry Development Centre
Special Markets — Awareness and Attitude
Newfoundland and Labrador Development Corporation Limited
Federal-Provincial Committee of Officials Responsible for Human Rights
Statistics Division Activities
Financial Assistance for Harbour Improvement

9. MISCELLANEOUS

Canada Works Program
Economic Growth Component of Canada Works (EGC)
Young Canada Works Program (YCW)

Youth Job Corps Program 1979-80
Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur
National Fish Inspection Program
Newfoundland Bait Service
Canada Health Survey
Saskatchewan Indian Agriculture Program Inc.
Canadian Travel Film Program
Subsidy for Dry Docks
Prairie Farm Rehabilitation Act
Non-Profit Housing Program
Collection by Customs of Provincial Fees on Excess Importations of Liquor
Canada Student Loans Plan
Human Resources Branch Activities
Enforcement of Federal Statutes and Executive Orders
"At and East" Rates on Grain and Flour
Atlantic Region Freight Assistance Program

Annex III-B

Exchange of Correspondence Between the Chairman of the Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements and the Chief Statistician of Canada and a Note on Census Under-enumeration

Dr. Martin Wilk
Chief Statistician of Canada
R. H. Coats Building
Tunney's Pasture
Ottawa, Ontario
K1A 0T6

Dear Dr. Wilk:

In discussions with some provincial governments, and in some briefs submitted to us, the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements has encountered the suggestion that the legislation governing fiscal transfers should provide in some way for adjustment of provincial population estimates to reflect problems of census underenumeration.

I understand that this matter is actively under consideration by you and your colleagues in Statistics Canada. This letter is to invite you to submit to the Task Force your advice on the best way in which to handle this technical problem. I recognize, of course, that a final, formal position may not be established by your agency for some time yet, possibly after the Task Force must complete its work. Nevertheless, it would be very helpful to have your suggestions, even if in preliminary form, as to what considerations the Task Force itself should take into account, and what you consider might be the most helpful recommendation for it to offer on this issue. Any advice you can give us before July 6 will be most welcome.

Thank you very much for your help.

Yours sincerely,

Herb Breau, M.P.
Chairman

Mr. Herb Breau, M.P.
Chairman
Parliamentary Task Force on
Federal-Provincial Fiscal Arrangements
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Breau:

This is in response to your recent letter regarding the possible adjustment of provincial population estimates for census underenumeration.

Canadian censuses, like those of all other countries, fail to enumerate a small proportion of people. People who are missed by the census necessarily tend to be those who are the most difficult to locate or identify. As a consequence, the estimation of the number of such people is a particularly difficult task. Nevertheless, since 1961 Statistics Canada has been in the forefront to develop a methodology to attempt just that. The methodology is known as the Reverse Record Check (RRC) and it is based on some intensive efforts being applied to a relatively small sample. Its objective is to evaluate the accuracy of the census count by estimating, under reasonable assumptions, the number of people missed by the census. This evaluation is designed to provide some guidance to users of census data of the likely magnitude of this source of error and to assist us to learn more about the types of people missed by the census and, by inference, how we might improve our census taking techniques.

Since the results of the Reverse Record Check estimates have been placed in the public domain after every census since 1961, the question has naturally arisen as to whether the census counts adjusted for the estimated number of missed persons might not provide "better" estimates of provincial populations or of the distribution of provincial populations.

The question is relatively straightforward, but it has no definitive answer in the present state of the art.

The following paragraphs summarize the salient facts regarding the 1981 census counts, the Reverse Record Check and my current position on the question of adjusting census counts for the estimated undercount.

1. Statistics Canada will execute the RRC to assess the quality of the 1981 census, and those results will include *estimates* for each province of the fraction underenumerated in the census. Those RRC estimates will be available by end-1982.
2. Our processes and methods of analysis of the 1981 RRC are fully specified and would in no way be affected by any reference to contemplated use, or otherwise, of the findings of that study. Of course, prior to the full execution of that study, there is no assured way of anticipating its results as to the absolute or comparative levels of estimates of provincial census underenumeration.
3. The RRC results cannot be employed in a statistically defensible mode to estimate census underenumeration for any subprovincial entities.

4. In view of factors outlined below, and after extensive consultation with a wide spectrum of professional colleagues, I conclude that it would not be wise for the Chief Statistician to employ the (as yet unknown) results of the 1981 RRC formally to adjust the direct 1981 census provincial population estimates. (This view is strengthened by current unprecedented levels of census returns we are enjoying—providing plausible grounds for confidence that we will also achieve a very high quality census count.)
5. The conclusion of paragraph 4 is predicated on the assumption that the Chief Statistician would be required to certify a *single* set of census-based provincial population estimate *under legal provisions similar to those provided by the present Fiscal Arrangements Act*. Since, however, both the unadjusted census counts and the RRC results will assuredly be placed in the public domain, you could incorporate reference to both of those results in legislation modifications you are contemplating, should you perceive any social or political advantages in retaining flexibility on this issue.

The major considerations which led me to the position outlined in paragraphs 4 and 5 above are summarized below.

1. While it is *likely* that the use of 1981 RRC results would lead to improved provincial population estimates for some provinces, it may also lead to poorer estimates for other provinces. No method of removing this uncertainty exists at this time.
2. The adjustment of census counts, if implemented, might well remove some of the errors of the census counts. This is accomplished, however, at the price of accepting *all* of the errors inherent in the RRC estimates. These estimates are subject not only to sampling errors, which can be estimated, but also to biases which are not evaluable. It is well to keep in mind that the RRC was designed to estimate the prevalence of a phenomenon inherently extraordinarily difficult to assess: people missed by the census. To assess the errors inherent in the RRC estimates is an undertaking more difficult by an order of magnitude.
3. The RRC is designed to measure undercount. It does not measure overcount—nor do we have a vehicle designed to do so. The design of such a vehicle could not be accomplished in time for the 1981 census and at any rate would be very expensive (order of magnitude of \$10 million). Various considerations indicate that overcount is substantially less than undercount, but we have no direct statistical demonstration of this.
4. The RRC is quite inadequate statistically to effect scientifically defensible adjustments for subprovincial entities. (Any reasonable expansion of the RRC would not remedy this deficiency.) Thus the unadjusted population estimates for subprovincial entities would not add up to the adjusted provincial estimates.
5. Since we have no professionally justified method for adjusting estimates for subprovincial entities, but the latter are required for other (including other legally mandated) applications of the census, the use of adjusted provincial population estimates would involve using “inconsistent” population estimates in different applications.

6. While the RRC methodology has been applied in each of the 1961, 1966, 1971 and 1976 censuses, the 1976 design was much larger than its predecessors. Consequently, the likely stability and statistical behaviour of the 1976 results cannot be fully gauged by comparisons with the earlier years. The 1981 RRC design is comparable and its results can be evaluated by statistical comparison with those for 1976. Such an evaluation, however, is unlikely to be available before late 1983.
7. Under plausible assumptions, the application of the RRC adjustment estimates would decrease the bias of a provincial estimate due to the census undercount but would increase its sampling variance due to the sample-based estimates derived from the RRC. If the actual undercoverage measured in the 1981 RRC turned out to be significantly smaller than that measured in the 1976 RRC, then the balance might be unfavourable to adjustment—unlikely, but not impossible. We will not have the 1981 RRC estimates of provincial census undercoverage until end-1982.
8. The U.S. 1980 census experience is that nationally they census-counted about 2½% more people than they expected to find before the census results became available. This percentage is roughly equal to what they anticipated as their total undercoverage. The plausible reasons for this unexpected U.S. happening—illegal aliens, truly intensive public relations work with large bodies of “alienated” minorities—might not all be applicable in Canada. Yet, one cannot entirely foreclose the possibility that our 1981 census results may have some unexpected attributes relative to the 1976 pattern. The current position of the U.S. Bureau of the Census, in the face of litigation, is that *for their 1980 census results* they know of no statistically defensible way of effecting an adjustment.
9. The census results represent standards developed over a period of 110 years *which are broadly and publicly acceptable*. They are most definitely not perfect—in fact Statistics Canada is internationally in the forefront in its efforts to research and elucidate errors in the census. In the presence of indisputable evidence regarding the superiority of alternative estimates, the “standard” could well be replaced, but such *indisputable* evidence does not exist at the present time.

I hope these notes are responsive to your letter. Naturally, I will be pleased to provide help or additional information in any way I can.

Sincerely,

Martin B. Wilk

Under-Enumeration In Canadian Censuses and Its Ramifications: An Examination Of Selected Aspects*

Summary of Issues

Although census under-enumeration can be considered to be a fairly universal phenomenon, in recent years it has become a contentious issue between different levels of government, particularly when the census counts and other statistics which have been derived from them are utilized for legislated purposes such as the calculation of fiscal transfers. Canada has not been exempted from such disputes. For example, the Government of Manitoba disputed the accuracy of the 1971 population data as the basis for calculating its entitlement to federal funds under the terms of the Medical Care Act and the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act. Similarly the Government of New Brunswick questioned the validity of the migration components of its population estimates. More recently the Finance Minister of the Governments of Quebec and New Brunswick exchanged letters with their counterpart in the federal government arguing that the census data should be adjusted for under-enumeration prior to using them for purposes of calculating equalization entitlements. In order to enable senior government officials to make a decision on this issue, it was agreed in an exchange of letters between the Chief Statistician and the Deputy Minister of Finance that Statistics Canada would explore the possibilities of adjusting its population figures for census under-enumeration.

There is a strong possibility that similar and more vociferous disputes may arise concerning the use of the 1981 Census data in such programs. In order to enable Statistics Canada to provide these key users of population data with more concrete information on census under-enumeration and its impact on selected programs, a collection of papers was prepared by the Demography Division and the Census and Household Surveys Methodology Division. The collection is intended to cast light on the

principal issues that should be considered if Statistics Canada were to adjust the census population count for the estimated under-enumeration. The papers demonstrate the possible impact that census under-enumeration has on various programs such as fiscal transfers from the federal to provincial governments, electoral representation by province in the House of Commons and population projections. Some of the major findings of the papers are summarized below:

1. One important type of error in the Canadian census arises as a result of the inadvertent omission of dwellings, households and persons that are part of the target population. This type of error is referred to as under-enumeration or undercoverage, and it results in a downward bias in the census counts.
2. The census counts are used as a base for preparing Statistics Canada's population estimates and population projections for years other than census years. These population estimates are used by Statistics Canada to produce a wide range of rates (unemployment, birth, death, etc.). Errors due to census under-enumeration are carried over into the population estimates and projections for non-census years, and thus can affect the various rates that are produced by using the population estimates as a base.
3. The Reverse Record Check (RRC) is the only source of data on census under-enumeration. The RRC estimates of under-enumeration are not considered to be sufficiently reliable to be of any practical use at subprovincial levels. Even at the provincial level the estimates have a high sampling variability for certain age-sex groups, but the RRC produces acceptable estimates of total under-enumeration by province.
4. The RRC provides no information on under-enumeration in Yukon and the Northwest Territories and no program

*Provided by the Chief Statistician of Canada.

exists for providing estimates of net under-enumeration. The technique itself cannot be adapted to provided such estimates for the North.

5. The question of whether or not to adjust for census under-enumeration does not have a single, unequivocal answer.
6. In general, adjusting for under-enumeration would provide a more reliable basis for the allocation of funds for both per capita and fixed total types for allocation.
7. The foregoing statement (6) is supported by one paper in the collection which deals with the issue at a more general statistical level, and also by a second paper which addresses itself specifically to selected major revenue allocation programs (Equalization, Established Programs and Extended Health Care). In the case of per capita grants (Extended Health Care) the under-payments are directly proportional to the under-enumeration rate of each province. In the equalization type of distribution, based on a fixed amount, a province's entitlement is proportionally less or more depending on whether the undercoverage of its population exceeds or falls short of the national average of undercoverage. Finally, in the case of Established Programs, the relationship between undercoverage and the allocation formula is more complex as this formula involves the components of both a fixed amount of revenue-sharing and per capita grants. However, the analysis has established that all these programs are very sensitive to the undercoverage.

The following figures give some idea of the importance of the funds which are allocated under the above mentioned programs: over \$26 billion under Established Programs, about \$15 billion for Fiscal Equalization, and nearly \$3 billion for Extended Health Care. These figures are estimates for the five year cycle of the current legislation, 1977/78 to 1981/82. The impact of adjustment on the provincial share of revenues under various acts is explicitly calculated. Further, should the distribution of funds be based on adjusted counts, the cost to the federal government for these programs would increase by \$270 million during this period.

8. The total number of seats in the House of Commons and their distribution by provinces varies slightly, depending on whether the calculations are made by using unadjusted census counts or census data adjusted for under-enumeration.
9. Adjusted age-sex distributions should yield more accurate population projections by age and sex, even if the base total population size is not adjusted for under-enumeration.
10. The estimates for the employed were significantly higher at the Canada level and for selected provinces when adjusted data were used in the estimation process of the Labour Force Survey in place of unadjusted data. However, the estimates for the unemployed were not significantly different at the Canada level and across provinces when adjusted data were used, nor were the adjusted rates (unemployment and participation) significantly different from the unadjusted rates.
11. The issue of adjusting or not adjusting the population figures for census undercoverage is a technical one. It is incumbent upon [Statistics Canada] to reach a decision regarding this issue that will be based on the ultimate criteria of providing population estimates of the highest possible quality. However, in view of the wider ranging implications of this decision, it is imperative that the issue be thoroughly and publicly explored with our most important users. It will be necessary to consult with the Finance department and other concerned federal departments (Health and Welfare, National Revenue and Secretary of State) and with provincial officials regarding the implications of the adjustment.
12. Similar technical consultations will be carried out with the Office of the Chief Electoral Officer and the Privy Council concerning the implications of adjustment for undercoverage on electoral representation.
13. It is important than an agreement as to the adjustment for undercoverage and the procedures to be followed be reached before the 1981 census results become available so as to assure the objectivity of the approach which is to be adopted for purposes of making any adjustments to the data for selected purposes.

Annex III-C

Established Programs Financing and its Consequences*

Expenditure Trends

The introduction of Established Programs Financing substantially increased the size of the federal contribution from what the provinces were receiving under the cost-sharing arrangements for hospital insurance, medical care, post-secondary education and certain health components of the Canada Assistance Plan. In the first year (1977-78), federal contributions under EPF increased by some 20% or \$1,218 million over the previous year. Provincial expenditure on these established programs increased between 6% and 7% in that year depending on how one defines expenditures attributable to health and post-secondary education (PSE). Since this latter figure takes no account of inflation, provincial governments' contributions from own sources actually fell in real terms. In the next two years, 1978-79 and 1979-80, federal contributions again increased at a greater rate than provincial expenditures. We estimate that while costs of health and PSE went up by 10 to 11% in 1977-78 and 9.5 to 10.1% in 1978-79, federal contributions went up by 13.7 to 14.3% and 13.1 to 13.5% in each of those years.

As a consequence of these trends, federal contributions (tax and cash) have increased from 42% of *total* provincial expenditures on health and *total* operating costs of post-secondary education in 1976-77 to 50% in 1979-80. Total expenditures include administrative costs of Provincial Departments of Health and Education and social service expenditures related in any way to health programs—it thus reduces the size of the federal contribution compared with what it would have

been under pre-1977 definitions. If one accepts the admittedly contentious assumptions we are making then the provinces received from EPF approximately \$1.5 billion more in 1979-80 than they would have received if the previous cost-sharing arrangements had still been in place and expenditure patterns had remained the same. Even with the removal of the value of the 2 personal income tax points given to provinces as compensation for termination of the revenue guarantee, the federal share of health and post-secondary expenditures rose from 42% in 1976-77 to 47% in 1979-80.

On a constant (1971) dollar per capita basis federal funding for health and post-secondary education rose 24% in the first three years of EPF. Funding from other sources including health insurance premiums, university tuitions, endowments and municipalities maintained their value while the constant dollar contribution from the provinces fell by between 14% and 23% depending on the definitions used. In effect then, virtually all real increases in these sectors since EPF began have been financed from federal transfers with, in some cases, a surplus being available to provinces for other uses.

An examination of the individual components of EPF expenditures reveals that these effects extend to all the program components. Nominal federal contributions deemed for post-secondary education increased from a national average of 45% of total operating expenses in 1975-76 to 57% in 1979-80 (federal contributions for PSE as a percent of total operating expenses ranged from a high of 108% in one province to a low of 50% in another). The federal contribution for health services increased in a similar fashion as the aggregate federal contribution rose from 39% of provincial health expenditure in 1975-76 to 47% in 1980-81. We

*Extracted from M. Gunther and R. Van Loon, "Federal Contributions to Post-Secondary Education: Trends and Issues", in David M. Nowlan and Richard Bellaire, eds., *Financing Canadian Universities: For Whom and By Whom* (Toronto: OISE Press, forthcoming, 1981).

would stress again that our using the combined tax point and cash contributions is bound to be disputed.

All the provinces, to a greater or lesser extent, have used increased federal funding under EPF to "substitute" for provincial own source contributions. Generally, the poorer provinces used new EPF monies primarily to substitute for provincial funding, thus treating EPF more like a fiscal transfer than a program directed transfer. In the richer provinces (with one exception) the additional federal monies were, to a greater or lesser extent, used for new expenditures in health and post-secondary education. However, our preliminary estimate is that even in these provinces a significant portion (about 25%) was used as a substitute for provincial revenues.

Turning now, briefly, to *cash transfers only*, the aggregate data show that in 1980-81, all of the established financing programs, health insurance, medicare, extended health care, and post-secondary education will amount to about \$5.2 billion. In 1982-83 that cash transfer will rise to \$6.15 billion.

The deemed post-secondary education portion of that is 32.1 per cent, and in 1980-81 that would be about \$1.7 billion, rising to \$2.0 billion in 1982-83.

We have preferred not to say much about the post-secondary education *per se* because of the difficulties of attribution mentioned earlier. However, a few comments are warranted.

The first is that as a result of the new arrangements the nominal federal contribution for post-secondary education has gone from 45 per cent of total operating expenditures in 1975-76 to 57 per cent in 1979-80. Those figures fluctuate somewhat from year to year, but the overall trend is clear; it is a very large increase in deemed federal contributions.

In 1982-83 the EPF formula will provide approximately \$600 million more in federal support than would the previous cost-sharing arrangement. Peter Leslie has noted that the history of the

federal role in higher education since World War II is one of rising expenditures coupled with diminishing visibility and diminishing impact. The increasing proportion of the federal cash payments to provinces (approximately \$1.7 billion in 1980-81) relative to the value of the tax transfer (\$1.4 billion) is of some particular concern. This has occurred because the growth of the tax yield has not kept pace, as had originally been anticipated, with the escalation in cash payments in accordance with population and GNP growth, thus necessitating continuing "transitional" adjustment payments. These are currently projected to be in the order of \$873 million for 1982-83, increasing to \$1.271 billion by 1986-87.

The Original Intentions of EPF

How does this pattern of expenditures accord with the original intentions of EPF? The federal government has certainly continued to pay a substantial share of program costs as was promised; indeed, it might be argued that the levels of funding, as a proportion of total spending on the sector, have gone somewhat beyond what was intended at the time. As agreed in 1977, federal payments have continued to be calculated independently of provincial program expenditures. This has certainly given the provinces more autonomy in these spending areas. However, it does seem reasonable, from the federal perspective, to re-examine the commitment to unconditional grants. Although cost saving was anticipated in 1977 and has in fact occurred, it is still legitimate to ask whether replacement of provincial contributions to the extent shown was anticipated and even if anticipated whether it is the most effective and desirable way of utilizing scarce federal finances.

In one sense the arrangements for the major programs were placed on a more permanent footing by the new federal funding formula. However, it is less clear whether they have permitted the actual institutions delivering health and post-secondary services to plan their activities on a more secure and stable basis. There is some evidence that the institutions still face variable year by year expenditure approvals which create considerable uncertainties.

The new arrangements also increased, substantially, the flexibility available to provinces with

* The definition of expenditures used here is extremely broad; it includes health related social expenditures so as to give the maximum benefit of interpretation to the provinces.

regard to program decisions and they certainly simplified administrative procedures. The contributions that the federal government made to provinces under the previous post-secondary arrangements varied from \$49 per capita in Newfoundland in the last year of the old arrangements, to \$85 in Quebec. Since then all the provinces have received the same level of contribution for post-secondary education. A province which received a relatively low level of contributions under the old arrangement, for example New Brunswick, now receives a larger level of deemed post-secondary education contributions. That presumably should have the beneficial effect of allowing provinces, if they wish, in terms of their own priorities, to provide a higher level of expenditure funding for the post-secondary sector. But perhaps it is now necessary to consider whether this flexibility has begun to result in such a degree of diversity that it is becoming very difficult to ensure the maintenance of basic equality of standards and services to which the federal government is also committed.

While the federal government promised in 1977 that any savings that could be generated by reducing services would accrue totally to the provinces, it must be emphasised that there was at no time a commitment to accept any and all such savings uncritically. Given the strong statements made at the same time by the federal government on its commitment to preserving national standards, it is clear that the federal government cannot possibly find acceptable savings which might threaten the maintenance of basic standards of service and reduce possibilities for their improvement.

It was promised in 1977 that the new formula would yield more resources to the provinces than the previous arrangements and this too has come about. The federal contribution for the three programs has certainly been adequate. We noted previously that had the earlier matched grant cost-sharing operated in 1979-80, the federal contribution to the sector would have been between \$1.5 and \$1.8 billion less than it in fact was. Yet the health and PSE sectors in Canada have not seen any major expansion. In fact, the reverse has occurred; as real federal financing increased, real provincial contributions declined resulting in the substitution effect mentioned above. This has meant that provinces were able to use funds

intended for health and post-secondary education for non-sector purposes for which they would otherwise either have had to raise their own taxes or reduce non-sector expenditures. There is also evidence that in some provinces there is underfunding of aspects of the health and education systems to the degree that national standards are being seriously eroded.

The argument can be made that EPF must simply be considered a success in that the rate of cost increases for services delivery has been consistently low between 1977-81. Perhaps it could then not be gainsaid that all Canadian taxpayers, as represented by the federal government, also benefit from the success. In order to do so the most effective means might be a formula which ensured that the federal contributions for health and post-secondary revert to historical levels. To the degree that problems of underfunding exist, these could be offset by a more selective, targetted use of some of the funds saved by this return to traditional levels of funding.

It is not our intention to comment in detail on the formula used to calculate EPF payments. It should be noted, however, that the formula has not resulted in quite the effects anticipated in 1977. The original estimates were that the tax component would provide the bulk of the monies available to the provinces while the cash transfers would be substantially less, increasing each year by a stable rate. The crucial importance of these cash transfers to the federal government is the effect they have on the level of discretionary funding available to the federal government. Instead, we see that the generally poor level of recent economic performance which automatically affects federal tax yields, particularly personal income tax and corporation income tax, has meant that the federal government has had to increase its cash outlays in order to top up the lower-than-anticipated tax transfers to the provinces. This, to repeat, has not only decreased the discretionary funds available for other federal purposes but, given the fact that these cash outlays are drawn from a relatively shrunken tax base, means that the fiscal consequences of the formula are even further exacerbated. Larger-than-expected cash payments drawn from a smaller-than-anticipated tax base is one of the consequences of the EPF formula during a period of economic downturn.

Chapter IV

THE HEALTH SYSTEM

Introduction

Following so quickly upon the release of Justice Emmett Hall's report, *Canada's National-Provincial Health Program for the 80s*,¹ it is inevitable that this chapter should touch upon many of the same issues. That report, hereafter referred to as the *Health Services Review*, is taken as the basic reference document. The Task Force has not attempted any comparable statistical or analytical summary of the state of the health system, but has focused instead on questions more closely related to its own mandate.

The problems that currently dominate health sector discussions are dealt with below under headings representing three broad areas of concern:

1. the delivery system—health care programs and possible imbalances between methods of delivery within the system;
2. program conditions—possible erosion of health insurance principles and failure to satisfy program conditions; and
3. the national commitment to health care—including, particularly, possible underfunding of the sector.

These areas are interconnected, of course. The question of 'underfunding' is linked to the supply of physicians and physicians' incomes, that in turn to the problem of extra-billing (and the question of inefficient utilization of health resources), and that again to concerns for erosion of program conditions, particularly those of accessibility and universality. Nevertheless, it is useful to organize the analysis of the evidence presented to the Task Force from the standpoint of these three topics.

The issue that elicited the largest volume of comment is directly related to the health care

delivery system, its problems and shortfalls. The picture that emerged from the evidence is that of a health care system in which two critical sets of decisions may now be working at cross-purposes. The first set is political and bureaucratic decisions on the creation and location of facilities and services of all types. The second is the decisions of physicians—the gatekeepers of the system—on utilization.

Witnesses referred frequently to imbalances in the health care delivery system:

- in the use of acute care facilities for long-term chronic patients because of a lack of more appropriate services;
- in an over-emphasis on treatment—particularly capital-intensive, high technology facilities—relative to preventive care and community services;
- in an over-reliance on highly-trained physicians rather than on expanded use of nurse-practitioners or other health service professionals; and
- in the geographical distribution of manpower, services and facilities.

These imbalances, it was argued, are intimately related to an oversupply (with a geographic maldistribution) of physicians, without the opportunity for declining relative incomes to restore a balance.

Health care delivery issues fall mainly within provincial jurisdiction, so the first problem confronting the Task Force was the extent to which the questions outlined above are legitimate concerns of the federal government. On this question, as discussed further in this chapter, *the Task Force concludes that there is an overriding national interest in the operation of health insurance*

plans and in the effectiveness of health care delivery. The question that follows is what actions the federal government may take to serve the national interest without itself becoming directly involved in health care delivery. *The Task Force concludes that the proper role for the federal government is the formulation, monitoring and enforcement of conditions on its financial support of provincial programs.*

Before dealing with the specific problems raised by witnesses, we wish to note how good the health care system is. Without doubt, its essential strength derives from the dedication and high calibre of Canadian medical, nursing and allied health workers that testify to the quality of our educational institutions and teaching hospitals as well as to the ideals and personal commitment of those serving in the field. It is clear that Canadians in general believe that the health care system is working well. Justice Hall recognized this in the *Health Services Review*: "I found no one, not any government or individual, not the medical profession nor any organization, not in favor of Medicare".² The Task Force received similar assessments from numerous groups. The Ontario Health Coalition reflected this feeling: "Medicare is uncontestedly one of this country's greatest social achievements. Public health insurance has freed Canadians from all walks of life from the financial burden of illness".³ The Minister of National Health and Welfare echoed similar views and provincial governments also took pride in the important achievements of the Canadian health care system. Finally, the Canadian Medical Association (CMA), whose members have not always enthusiastically supported public medicare, observed in its submission "The reluctant partnership of federal and provincial governments and providers of health care services has not always been harmonious, but it has produced an almost unparalleled success story in the provision of an essential social service on a national basis".⁴

The Task Force did not hear evidence that Canadians were not generally satisfied with their publicly-funded health insurance system, or that the health care system in Canada is not fundamentally sound and working to the general satisfaction of Canadians. Thus, for all the present concerns expressed with respect to the system, it seems clear that Canadian generally would endorse the view that the publicly-funded health care system we

now enjoy is one of the great achievements of Canadian society and a tribute to those who fought for it.

The Delivery System

Many briefs alleged that there were shortfalls in the health care delivery system, in the allocation of resources, and in the efficacy of the system in meeting the health care needs of Canadians. Five areas of particular concern are discussed in this section. The first is the further development of extended health care resources to permit chronically ill patients to move from acute care into more suitable facilities or services. The second is the need to develop alternate health care services and to counteract the tendency of the present system to emphasize an 'illness-care' or 'treatment-oriented' approach. Geographical imbalance in the distribution of medical manpower, facilities and services is a third area of concern. The problem is the availability of adequate health care to Canadians wherever they reside in Canada. A fourth issue is the under-utilization of non-physician, medically-trained manpower, a question that is closely related to the problem of the alleged oversupply of physicians. A fifth issue is more effective co-ordination among all those concerned with health care in Canada.

With the advent of Established Programs Financing (EPF), provinces achieved greater flexibility in the allocation of resources according to provincial needs and priorities. Many witnesses contended that the EPF arrangements do not provide sufficient incentive or resources to provincial governments to ensure that they will resolve problems of imbalance in the provision and use of facilities and manpower. Consequently, they argued for more federal leadership in the allocation of resources to and within the health care system to meet the needs of a comprehensive national program directed to effective prevention as well as treatment of illness. These concerns underlie some of the recommendations in the five sections that follow.

Extended Health Care An initial reminder of the growth and change in use of acute care resources in the health sector may be helpful. The quantitative indices are impressive, both on the hospital

and on the medical side. As one witness, Professor J. M. Horne, stated: "Figures contained in Mr. Justice Hall's report generate the clear image of a 'well-bedded, well-doctored' country".⁵

As regards hospital facilities, substantial growth is evident. With the introduction of the Hospital Construction Grant in 1948 (which augmented provincial, municipal and voluntary funds) 46,000 beds were constructed in a five-year period. Spurred on by the introduction of universal hospital insurance in the fifties, the acute care hospital system developed rapidly. With the benefit of hindsight, it now appears that this component may have been over-built, to the neglect of lower-cost, more appropriate facilities and services.

The data in Table IV-1 illustrate this rapid build-up as well as the extent to which the system in recent years has begun to curb the rise in acute hospital beds and to supplement those resources with facilities for long-term patients. Indeed the *Health Services Review* suggests that if enough facilities for less acute care—like nursing homes or non-institutional care—were made available, present hospital facilities would likely be sufficient until the mid-1990s.

Trends in hospital utilization are shown in Table IV-2. These reveal an extraordinary range of differences among the provinces.

Despite progress to date, it is argued that a shortage of long-term care facilities remains a problem: some patients are denied access to such facilities altogether or encounter long waiting lists or are placed in acute care facilities, thus contributing to shortages and delays there.

With the 1977 EPF agreement, the federal government broadened the base of its coverage of health by incorporating a per capita grant for extended health care, designed to cover nursing homes, intermediate care, adult residential care, converted mental hospitals, home care and ambulatory health care. The flexibility in the EPF formula was intended to allow provinces to develop these services in anticipation of growing needs associated with the 'aging society' in Canada.

Under EPF there has been a shift in spending in favour of extended health care. The *Health Services Review* observed, with approval, that block-

funding reinforced the efforts of provinces to reduce the growth of spending on medical and hospital care and to increase spending on preventive and health promotion programs on the one hand, and on support services, aided by the new extended health care grants, on the other.

Given the problems in making major changes in direction of this nature, it is encouraging to note the progress that provinces have made in this respect. Statistics supplied by Health and Welfare Canada indicate that of all provincial health expenditures, the share allocated to expenditures on extended health care has risen from 11.7 per cent in 1976-77 to 13.7 per cent in 1980-81, and on other health services from 16.2 per cent to 17.4 per cent over the same period. Despite this trend, a number of witnesses complained that EPF provides neither the resources nor the incentives necessary to ensure adequate extended health care facilities and services.

One of the major concerns expressed was the need for more nursing home places and the expansion of home care programs to free up active treatment beds. The Task Force was impressed by the CMA's testimony regarding delayed admissions of acutely-ill patients because of long-term patients inappropriately remaining in acute care beds:

Practically every community in the country suffers from a serious, on-going shortage of extended or long-term services ... chronic care hospitals, nursing home beds and home care programs.⁶

Furthermore, it appears that the Atlantic provinces in general lag behind in meeting these needs. The special report of the Ministers of Health of those provinces, commenting on the shift to EPF funding of extended health care, contends that the per capita grant was set at a level well below the real cost of the programming it was meant to cover, with the result that they have not been able to develop these services in line with their needs. The province of New Brunswick submission also stressed that even though major advances have been made in the extended health care field, it still requires considerable development (particularly community and in-home services) as an alternative to costly institutional care.⁷ Comparisons between EPF payments for extended health care and what would have been paid under the Canada Assistance Plan for these services indicate that EPF has

Table IV-1
Hospital Beds¹
and Allied Special Hospitals Reporting, by Province and Canada

Province	1955			1960			1965			1970			1975			1978-79		
	Short-term beds	Long-term beds	Total	Short-term beds	Long-term beds	Total	Short-term beds	Long-term beds	Total	Short-term beds	Long-term beds	Total	Short-term beds	Long-term beds	Total	Short-term beds	Long-term beds	Total
Nfld	1 657	204	1 856	1 737	231	1 968	2 545	322	2 867	2 787	162	2 949	3 052	219	3 271	3 043	189	3 232
per 1,000 pop.	4.1	0.5	4.6	3.9	0.5	4.4	5.2	0.7	5.9	5.4	0.3	5.7	5.6	0.4	6.0	5.3	0.3	5.6
P.E.I.	620	—	620	608	41	649	578	51	629	634	44	678	642	44	686	634	111	745
per 1,000 pop.	6.2	—	6.2	5.9	0.4	6.3	5.3	0.5	5.8	5.8	0.4	6.2	5.4	0.4	5.8	5.2	0.9	6.1
N.S.	3 943	426	4 369	4 074	296	4 370	4 473	276	4 749	4 917	295	5 212	4 965	250	5 215	5 197	217	5 414
per 1,000 pop.	5.8	0.6	6.4	5.6	0.4	6.0	5.9	0.4	6.3	6.3	0.4	6.7	6.0	0.3	6.3	6.1	0.3	6.4
N.B.	3 017	141	3 158	3 353	260	3 613	3 759	290	4 049	4 095	354	4 449	4 117	305	4 422	3 967	335	4 302
per 1,000 pop.	5.5	0.3	5.8	5.7	0.4	6.1	6.1	0.5	6.6	6.5	0.6	7.1	6.1	0.5	6.6	5.7	0.5	6.1
Quebec	21 445	4 537	25 982	24 785	7 079	31 864	28 530	7 332	35 862	29 097	10 043	39 140	28 917	12 536	41 453	26 761	25 841 ²	57 602
per 1,000 pop.	4.8	1.0	5.8	4.8	1.4	6.2	5.0	1.3	6.3	4.8	1.7	6.5	4.7	2.0	6.7	4.3	4.1	8.4
Ont.	27 439	5 929	33 368	31 299	7 427	38 726	37 164	9 577	46 741	40 464	10 861	51 325	40 630	10 941	51 571	37 951	11 522	49 478
per 1,000 pop.	5.2	1.1	6.3	5.1	1.2	6.3	5.5	1.4	6.9	5.4	1.4	6.8	5.0	1.3	6.3	4.5	1.3	5.8
Man.	5 016	773	5 789	5 507	1 029	6 536	5 846	1 138	7 004	5 738	1 314	7 052	5 617	1 350	6 967	5 384	1 303	6 687
per 1,000 pop.	6.0	0.9	6.9	6.1	1.1	7.2	6.1	1.2	7.3	5.9	1.3	7.2	5.5	1.3	6.8	5.2	1.3	6.5
Sask.	6 790	238	7 028	6 776	709	7 485	7 221	708	7 929	7 098	663	7 761	6 826	892	7 718	6 542	1 241	7 783
per 1,000 pop.	7.7	0.3	8.0	7.4	0.8	8.2	7.6	0.7	8.3	7.5	0.7	8.2	7.4	1.0	8.4	6.9	1.3	8.2
Alberta	8 438	768	9 206	8 393	1 179	9 572	9 259	2 814	12 073	11 614	3 185	14 799	11 648	3 342	14 990	11 293	3 848	15 141
per 1,000 pop.	7.7	0.7	8.4	6.5	0.9	7.4	6.4	1.9	8.3	7.3	2.0	9.3	6.6	1.9	8.5	5.7	2.0	7.7
B.C.	8 957	909	9 866	9 373	967	10 340	10 463	1 618	12 081	11 386	2 683	14 069	11 823	4 929	16 752	11 611	6 298	17 909
per 1,000 pop.	6.7	0.7	7.4	5.5	0.6	6.5	5.8	0.9	6.7	5.3	1.3	6.6	4.8	2.0	6.8	4.5	2.5	7.0
Yukon	40	15	55	157	—	157	152	8	160	152	9	161	140	4	144	142	4	146
per 1,000 pop.	3.6	1.4	5.0	11.2	—	11.2	10.8	0.6	11.4	9.0	0.5	9.5	6.7	0.2	6.9	6.5	0.2	6.7
N.W.T.	193	—	193	244	—	244	417	58	475	432	28	460	304	22	326	259	31	290
per 1,000 pop.	10.7	—	10.7	11.1	—	11.1	15.4	2.2	17.6	13.1	0.8	13.9	8.0	0.6	8.6	6.0	0.7	6.7
Canada	87 550	13 940	101 490	96 306	19 218	115 524	110 407	24 212	134 619	118 414	29 641	148 055	118 681	34 834	153 515	112 784	50 945	163 279
per 1,000 pop.	5.6	0.9	6.5	5.4	1.1	6.5	5.6	1.3	6.9	5.6	1.4	7.0	5.2	1.5	6.7	4.8	2.2	7.0

¹ Excludes mental hospitals and tuberculosis sanatoria in all years. Data for 1955 and 1960 were adjusted to include estimates for non-reporting facilities. Data for 1965 onward exclude non-reporting hospitals which were primarily in the Northwest Territories and small nursing stations in other provinces.

² Includes certain Quebec mental hospitals in 1978-79 earlier converted for the provision of extended care.

Source: Health and Welfare Canada and Statistics Canada.

Table IV-2
Total Number of Admissions (Adults and Children) in All General and Allied Special Hospitals Reporting¹

Province	1955		1960		1965		1970		1975		1978-79	
	Adm.	Per M. Pop.	Adm.	Per M. Pop.	Adm.	Per M. Pop.	Adm.	Per M. Pop.	Adm.	Per M. Pop.	Adm.	Per M. Pop.
Nfld.	34 548	85.1	48 091	107.3	64 716	132.6	78 791	152.7	92 400	168.3	92 402	161.9
P.E.I.	13 503	135.0	16 010	155.4	17 704	162.4	21 445	195.0	24 549	206.3	26 051	212.8
N.S.	96 838	141.8	113 469	156.1	114 723	151.8	131 490	168.1	135 288	164.6	146 872	174.0
N.B.	81 367	148.8	102 804	174.5	108 629	176.6	115 652	184.5	121 477	180.0	120 909	173.4
Que.	495 185	109.6	648 562	126.1	797 342	140.3	769 663	128.0	784 714	126.8	778 705 ²	124.2
Ont.	760 573	144.4	928 279	151.9	1 050 890	154.8	1 269 985	168.2	1 439 541	175.0	1 325 675	156.6
Man.	129 610	154.5	164 523	181.6	171 497	177.7	184 636	187.8	175 524	172.3	166 131	161.0
Sask.	180 637	205.7	198 109	216.5	211 814	223.0	214 712	228.2	203 852	222.1	205 819	216.2
Alta.	216 701	198.6	261 700	202.7	287 319	198.2	353 132	221.4	369 141	208.8	378 570	191.6
B.C.	239 001	178.1	276 912	172.9	316 517	176.1	381 762	179.4	413 751	168.4	412 691	162.1
Yukon	620	56.4	3 333	238.1	2 813	200.9	3 886	228.6	4 004	190.7	3 894	179.0
N.W.T.	2 959	164.4	2 892	131.5	6 561	243.0	8 184	248.0	7 227	190.2	3 489	80.0
Canada	2 251 542	143.4	2 764 684	154.7	3 150 525	160.4	3 533 518	165.9	3 771 468	165.4	3 661 208	155.5

¹ Excludes mental hospitals and tuberculosis sanatoria in all years. Data for 1955 and 1960 were adjusted to include estimates for non-reporting facilities. Data for 1965 onward exclude non-reporting hospitals which were primarily in the Northwest Territories and small nursing stations in other provinces.

² Includes certain Quebec mental hospitals in 1978-79 earlier converted for the provision of extended care.

Source: Health and Welfare Canada and Statistics Canada.

provided more funds to eight of the ten provinces. Only Prince Edward Island and Newfoundland received less than they would have received under the previous CAP funding arrangements. Further discussion of this subject is provided in Annex A to this chapter.

Another extended health care issue is that of program conditions. Other than a basic condition relating to the provision of statistical data, there are no national program conditions for extended health care. Residency requirements and user charges are applied in all provinces, with no apparent uniformity between provinces.

As part of our proposals for a federal transfer program whose goal is a comprehensive health system, *the Task Force recommends that*

federal and provincial governments work together to develop appropriate criteria and conditions to ensure that transfers for the purpose of extended health care are effective in achieving the objective of adequate extended health care services.

Alternate Health Care Services A complaint raised by consumer advocacy groups was that Canada has developed an illness-care system, not a truly comprehensive health care system. Many referred to the paper *A New Perspective on the Health Care of Canadians*,⁸ issued in 1974 by the Hon. Marc Lalonde, Minister of National Health and Welfare, in arguing the need for more resources for preventive care and activities to promote health. The paper stressed that improved health of Canadians in the future must, for the most part, come from measures to attack the fundamental causes of morbidity and mortality, namely the lifestyles of Canadians and their environment (including the work place). The five strategies expounded include health promotion, regulatory measures, research, health care delivery efficiency and goal-setting. To look at health care primarily in terms of present hospital and medical care is a narrow perspective, it was argued, and

has led to the development of a very expensive physician/institution illness-oriented care system. The Canadian Health Coalition recommends that the next fiscal arrangements provide incentives to move beyond the status quo in this respect.

Along with the suggestion for redirecting resources toward illness prevention rather than illness cure, a number of witnesses argued for a more effective and less costly alternative to the present delivery system based on physicians and hospitals. The whole philosophy of community services should be part of the health care system, involving the concept of community health centres where salaried personnel (including doctors) carry on preventive and promotional activities as well as the practice of curative care. More resources are needed for development of community health centres and such services as home care, nursing and transportation to ensure better care of patients in the community whenever possible. These approaches were recommended in the Hastings Report⁹ of 1972, commissioned by Health and Welfare Canada.*

The sources of the problem, according to witnesses concerned with alternate health care services, are the present hospital and medical care acts and the fee-for-service concept of physicians, both of which promote a health care model based on illness treatment rather than on prevention, health promotion and rehabilitation. This has led to charges that "we are probably wasting 30 to 40 per cent of our medical resources because they [governments] didn't change the structure of the industry when they introduced medicare".¹⁰

According to the groups advocating the broad 'health field concept', introduced in the Lalonde paper, and the community-based health care philosophy, the leadership role must come from the federal government. This does not necessarily or exclusively imply an increase in financial commitment, but rather an influence in the direction of a reallocation of resources. *The Task Force endorses this emphasis on the broad 'health field concept' and the community-based health care philosophy, and recommends that:*

federal and provincial governments work to identify more precisely the program conditions or criteria that would lead to better implementation of this philosophy.

* This report recommended the community health centre concept as an innovative approach to health care, as well as a strategy to contain the rapidly-rising costs of the existing system.

The position of the government of Saskatchewan warrants particular mention in this connection, given the role the people of Saskatchewan have played in the development of public health insurance in Canada: "The Saskatchewan government considers it essential to expand our national health system to include community health programs with preventive and promotion mandates".¹¹ The brief from the government of Saskatchewan suggests that the federal and provincial governments enter into a new cost-sharing partnership to expand the scope of health protection to include a community, preventive and promotional health package. The brief goes on to state:

The Canadian health system does not have explicit objectives, although several are implied.... If national goals and priorities are specified, prevention and promotion will no longer be seen as peripheral to our health system. They will be tied directly to national health objectives.¹²

Geographical Imbalances Interprovincial and intraprovincial differences in health care services are problems recognized in several briefs. At issue is the extent to which Canadians in more isolated areas have access to comprehensive health care services. A further question is the capacity of the 'have-not' provinces to achieve national standards in health care.

Within provinces, the issue is adequate health services for the dispersed population of remote regions. Both the medical and nurses' associations underscored the concentration of medically-trained personnel in urban areas and the obvious shortages — particularly of specialists — in outlying regions.

For example, in New Brunswick, the ratio of physicians to population is still 40 per cent below the national average (see Table IV-3). The New

Table IV-3
Population per Active Civilian Physician

	Including Interns and Residents				
	1961	1965	1970	1975	1980
Newfoundland	1,991	—	1,114	758	674
Prince Edward Island	1,149	—	1,144	983	816
Nova Scotia	1,044	—	761	595	539
New Brunswick	1,314	—	1,109	909	902
Quebec	853	—	681	573	520
Ontario	776	—	646	544	516
Manitoba	823	—	702	588	547
Saskatchewan	973	—	805	702	677
Alberta	982	—	716	663	627
British Columbia	758	—	625	568	510
Yukon	—	—	900	948	768
Northwest Territories	—	—	1,619	1,410	1,070
Canada	857	779	689	585	544
	Excluding Interns and Residents				
	1961	1965	1970	1975	1980
Newfoundland	—	—	1,301	939	853
Prince Edward Island	—	—	1,168	1,000	844
Nova Scotia	—	—	898	762	673
New Brunswick	—	—	1,235	987	958
Quebec	—	—	882	710	619
Ontario	—	—	781	659	626
Manitoba	—	—	868	713	660
Saskatchewan	—	—	931	809	780
Alberta	—	—	850	785	765
British Columbia	—	—	702	626	558
Yukon	—	—	900	948	768
Northwest Territories	—	—	1,619	1,410	1,097
Canada	988	955	837	703	646

Source: Health Information Division, Health and Welfare Canada.

Brunswick Medical Society estimates that the physician-to-population ratio is thus 1:913.¹³ However, when regional ratios are examined, there are wide differences; physicians are concentrated in three centres. For instance, in Health Region 6 (north-east New Brunswick), the ratio rises to 1:1493, compared with the current physician/population ratio for Canada estimated at 1:558 by the CMA.¹⁴

There is general recognition, supported by the *Health Services Review* and the report of the Health Ministers of the Atlantic Provinces, that this region lags far behind average Canadian health care standards.¹⁵ There seems to be general agreement that some form of additional funding is required to redress this persisting imbalance. It was argued that the Atlantic provinces entered the national programs far behind the other provinces and neither equalization, cost-sharing nor block-funding has provided adequate resources to allow them to catch up.

An opposing view suggests that fiscal equalization payments are specifically intended to correct any differences in fiscal capacity for the have-not provinces. Furthermore, both the previous cost-sharing and particularly the present block-funding have provided financial resources to facilitate the attainment of national program standards and to improve the quality of health care in these provinces. (Of course, if costs or 'needs' in the have-not provinces are greater than elsewhere, then the funds provided through the existing equalization formula may not have been sufficient. This argument was included in the report of the Ministers of Health of the Atlantic Provinces. A major problem remains unsolved, that of determining the extent of such additional needs if they do exist.)

Under-Utilization of Support Professionals Potential over-emphasis on treatment rather than prevention, and geographical imbalance in service are both related to under-utilization of nurses and other health service professionals. The Registered Nurses' Association of Canada, in particular, argued that primary care and practising nurses not only can, but are frequently expected to offer basic health care services in certain circumstances. However, neither the law nor fee scheduling, which encourages physicians to treat patients directly, helps to promote this approach.

The advantages of greater use of non-physicians in the delivery of services are recognized by the Minister of National Health and Welfare. She cautioned, however, that the increased use of medically-trained manpower other than physicians was a difficult and delicate problem involving both medical society practices and legislative provisions. In addition, witnesses from the academic community argued that unless some solution to the physician oversupply problem is found, it is unlikely that more use of other health service professionals will reduce health care costs. In the absence of other changes, physicians will still determine the frequency of visits and types of treatment given patients. Some evidence on this latter point is found in the British Columbia Medical Association brief: "To compound the doctor's distress (especially that of the family physician), it has been necessary for him to increase the volume of patients through his office, and decrease the time that he spends with them in order to maintain his net income against the ravages of inflation".¹⁶

Co-ordination Many of the briefs dealing with problems in the allocation of resources in the health services delivery system had a common thread, namely the need for more co-ordinated efforts on the part of governments and the providers and consumers of health services. In many instances, the need for a comprehensive national health policy was stressed. But more frequently, these groups argued for the creation of a 'national health council' to act as a co-ordinating body for defining, planning and implementing a health policy for Canada. In the eyes of some, this body could also serve as a monitoring agency to ensure that national health program conditions are being met. The most well-developed recommendation to this effect was a statement by the Canadian Hospital Association:

Neither health care providers nor government are well equipped for the major difficulties of this task of formulating health policy. There is consensus on this among hospital/health associations, governments, educators and those who think seriously about the need for health policy making. Information, methodology and appropriate measurement tools are lacking. An independent body of expertise is needed.

Proper goals must be established to assure that the health care delivery system employs its resources more appropriately. Measurement tools must be developed, information must be available, and alternative modes of health care delivery

must be identified and appraised. Without these steps the system will evolve through expedient solutions, and actions may be taken before any clear picture of the problem is obtained.

The Canadian Hospital Association proposes an independent health council to review health policy and provide the foundation for decision-making.¹⁷

The Task Force notes that this proposal was also reported in the *Health Services Review* and considers it worth pursuing.

Program Conditions

The legal conditions to be met by provinces to qualify for federal transfers for health insurance purposes are contained in the Hospital Insurance and Diagnostic Services (HIDS) Act of 1957 and the Medical Care Act of 1966. Passage of the Established Programs Financing (EPF) Act changed the manner in which the federal transfer is determined, but did not alter those conditions. They remain the law of the land. They are:

1. *Universality of coverage*: that insured services be made available to all residents upon uniform terms and conditions (for medical care, this criterion is satisfied when 95 per cent of insurable residents are covered);
2. *Comprehensiveness of insured services*: that all provincial services specified in the respective hospital and medical acts be provided to all entitled residents as required;
3. *Accessibility*: that insured services be provided in a manner that does not impede or preclude, either directly or indirectly, by charges or otherwise, reasonable access by entitled persons;
4. *Portability*: that a province make payments due in respect of costs of insured services rendered to its entitled residents while outside the province; and
5. *Public administration*: that the plan be administered and operated on a non-profit basis by a public authority appointed or designated by the provincial government.

These conditions must be met by the provinces to ensure continued federal financial contributions under the federal legislation. Under the previous

cost-shared arrangements, the matching requirement and the penalty for user charges for hospital services provided an incentive mechanism to encourage compliance with program conditions. Under EPF, it has been argued, much of this incentive disappeared in favour of greater provincial flexibility and autonomy. One of the consequences was further fiscal restraint by the provinces, with possible erosion of national program conditions, and the discovery that these conditions were neither well-defined nor appropriately monitored, and therefore required further clarification. The Task Force received numerous complaints with respect to the erosion of certain program conditions.

There is no need to reiterate the discussion in the *Health Services Review*. Instead, a brief summary of the concerns expressed directly to the Task Force is set out here, followed by recommendations on two key issues. The five conditions are covered in order, except for the critical question of accessibility, which is reviewed last to allow for more extended discussion. Finally, a brief discussion of monitoring and enforcement of program conditions concludes this section.

Universality Universality is related to two factors: the number of residents of a province covered by the insurance plan and conditions restricting the services covered. Three provinces (Ontario, Alberta and British Columbia) and Yukon apply medical or hospital insurance premiums in a manner that might compromise satisfaction of the condition of universality. But the evidence is not conclusive.

Ontario is the only province in which both hospital and medical coverage are linked to premiums. In British Columbia, premiums are applied only to medical care insurance, while entitlement does not depend on payment of premiums at all in Alberta and Yukon. Although the British Columbia plan is completely voluntary, and the Ontario plan is semi-voluntary (in that payment of premiums is mandatory only for employees in establishments of 15 or more employees), the only evidence presented to the Task Force on the potential erosion of universality came from a survey in Ontario that concluded that between 20 and 25 per cent of the patients using the services of community health centres had potential problems with coverage.¹⁸ A select committee of the Ontario legislature con-

cluded in 1978 that "only 25% of those eligible for premium assistance had found their way through the administrative red tape of the various programs".

All three provinces that now apply premiums have stated that they do not intend to abandon them for some other form of financing. Premiums offer one way, they say, to make the citizen aware of the cost of health care services. Furthermore, some provinces contend that residents should participate more directly in the financing of these services, as a matter of principle.

The Task Force recognizes that premiums historically have been an integral part of health insurance in Canada. Furthermore, they are essentially a form of direct taxation, and the choice of methods for financing provincial public services is a provincial responsibility. Although the 1964 Royal Commission on Health Services accepted premiums as a method of financing health insurance, the 1980 *Health Services Review* expressed concern that such financing may compromise the goal of universality (while acknowledging that the extent of the problem was largely unknown). *The Task Force concludes that hospital and medical care premiums constitute a regressive form of taxation and that their use for financing a service as basic as health care is regrettable. The Task Force recommends that*

a clearer definition and measurement of universality of coverage be developed to ensure that the principle is respected.

The three provinces that apply premiums also provide exemptions for aged and low income people. This practice is not perceived as a violation of the 'uniform terms and conditions' portion of the universality condition. Either through lack of knowledge, unwillingness to apply, or the difficulty in obtaining assistance, however, lower income groups often are not adequately covered. *The Task Force recognizes the right of those provincial governments that levy premiums to recover the costs of health services rendered to uninsured residents who are not eligible for premium assistance, and who have elected not to pay applicable premiums. Nevertheless, the Task Force agrees that prior payment of premiums should not be a precondition of entitlement to treatment.*

Comprehensiveness With respect to comprehensiveness as it applies to the services insured under the law (HIDS and Medical Care Acts), the Task Force received no evidence of problems, although the Canadian Hospital Association cautioned that continued fiscal restraint might in future compromise the goal of comprehensiveness in hospital services.

In the case of medical care, the *Health Service Review* concluded that extra-billing (discussed below) has led to the erosion of comprehensiveness and accessibility by limiting the availability of certain specialized services. Given that extra-billing appears to be most prevalent among specialists, and that the number of specialists in any one field is generally limited in most areas of the country, extra-billing by a few physicians may imply serious limitations on the availability of insured services in some areas.

A number of special interest groups (e.g., mental health care, vision care, pharmaceutical services, dental care, chiropractic care, the handicapped) argued that Canadians do not enjoy equal or adequate coverage of such services. Although existing services fall short of the coverage urged in the agenda of the 1964 Royal Commission on Health Services, it cannot be argued that these limitations constitute a failure to meet existing national program criteria—rather, they involve benefits beyond those envisaged in present legislation. The provision of these services therefore reflects provincial discretion and provincial priorities; the federal government has agreed not to expand the range of insured services without a provincial consensus. *The Task Force recommends that*

the Minister of National Health and Welfare, as part of the general review of health programs recommended in this report, initiate discussion with provincial governments to review and bring up to date the lists of basic insured health services identified in the existing legislation for purposes of defining comprehensiveness.

The Task Force also took note of concerns about the gap between levels of service available in some provinces—more particularly the Atlantic provinces—and national norms. The need for some additional funding to alleviate this problem was

stressed in many submissions, as well as by provincial governments. This need was recognized by the Minister of National Health and Welfare. In her view, expenditure restraint precluded additional funding at this time.

Portability Portability of benefits relates to the continued protection of the residents of one province when they require hospital and medical care services outside their province or when they move to another province.

The Task Force heard no complaints with respect to the latter situation. However, some concern was expressed by physicians about their inability to recover fees for the treatment of out-of-province visitors. Consumer groups also stressed difficulties with respect to out-of-province coverage. The latter complaints result from the inconveniences and embarrassments attributable mainly to interprovincial differences in fee schedules and hospital charges and the administrative and bureaucratic problems related to reimbursement. An agreement now exists between all provinces except British Columbia with respect to eligibility and portability of insured benefits for hospital care, but not for medical care. As well, the provincial and federal governments financially support a Health Insurance Supplementary Fund to reimburse Canadians who are unable to obtain full coverage through no fault of their own. But these measures do not resolve the problems raised in the briefs.

More specifically, the issue of portability must be explored in several respects. So far as legal entitlement to services is concerned, there should be no problem in principle—uniform legal definitions apply across provinces, ensuring coverage for residents travelling or moving from one province to another. Administrative problems relating to determination of resident status, or to coverage in provinces having premiums, were mentioned as possible qualifications to this general proposition.

Similarly, differences in the range or values of insured services may lead to difficulties in settlement or recovery between provinces, and hence to requirements for direct payment or prepayment by out-of-province patients. Such practices may lead to embarrassment for some patients, or indeed to effective barriers to full coverage of insured ser-

vices. Delays in reimbursement of patients obviously contribute to the severity of this problem.

The Task Force therefore recommends that

a central health insurance clearing mechanism be set up to ensure that the residents of any province have ready access to services in other provinces without administrative barriers or embarrassment to the insured person.

The problem of patients seeking or being referred for services in other provinces is potentially difficult. Some provincial plans require that prior approval be given before a patient can seek insured medical treatment outside the province. Where a patient, for religious, personal or ethnic reasons has a preference for referral to a particular province, there exist at present no provisions for any appeal from the referral decision of the physician, or from a decision by provincial authorities not to reimburse the patient for services rendered outside the province without prior approval.

In recommending development of a more effective clearing or settlement mechanism, the Task Force has in mind that it should provide automatically for coverage of all services normally insured in a patient's home province, but at the payment level normally prevailing in the province where the services are rendered. On referral by a qualified practitioner, the scheme should also provide for full payment of services insured but not available in the home province. In addition, where special ethnic or language considerations are significant, the settlement scheme might provide an administrative mechanism for review, at a patient's request, of referrals for out-of-province treatment.¹⁹

Public Administration On the question of public administration of health care insurance, the Task Force found no evidence and heard no complaints about failure to meet this condition. It was noted, however, that any extension of this condition to extended health care must, in view of the many individual private operators now in the field, be gradual and cautious, regardless of the differing views as to the appropriate role of proprietary operators in extended health care.

Accessibility The greatest concern over program conditions arose with respect to accessibility. In the area of hospital services, this concern was associated with user charges or deterrent fees. In the case of medical services, opting-out and extra-billing were cited as causes of erosion of accessibility.

The Hospital Insurance and Diagnostic Services Act imposes on the provinces as a condition for funding that they must ensure "the provision for insured services in a manner that does not impede or preclude, either directly or indirectly, whether by charges or otherwise, reasonable access to insured services by persons entitled thereto and eligible therefor". Prior to EPF, any amounts collected provincially through authorized hospital charges were deducted from the federal contribution. Under block-funding, this provision has disappeared, and the disincentive to apply authorized charges has been removed.

Three provinces apply some form of user charges for hospital acute care. In Newfoundland, ward charges exist, while in Alberta there is a small charge for admission to general hospitals. British Columbia applies accommodation charges for hospital services, as well as small user charges for out-patient, emergency and minor and day-care surgical services. In all these instances, the charges are small. The Task Force did not hear any evidence that they constitute a barrier to accessibility, given the exemptions provided in these provinces. The Task Force nevertheless endorses the view of the *Health Services Review* that appeal to the 'user pay' concept is contrary to the principle and spirit of the National Health Program advocated by the 1964 Royal Commission, which stressed the principle of prepayment as opposed to user charges.

A number of studies have suggested that the application of effective user charges leads to an immediate reduction in the utilization of services by patients, that the impact selectively affects more adversely the economically disadvantaged, and that there is no evidence that it contributes to a reduction in 'abuse' of the right to services.

Thus there is a practical paradox that accompanies the principle: user charges that are high enough to serve as deterrent fees deter the wrong

people (the old and the poor, for the most part), while user charges that are low enough to be acceptable on distributional grounds are too low to be worth collecting—administrative costs more than match any revenue gains. *For reasons of both principle and practicality, the Task Force therefore agrees that user charges (for hospital services) should be discouraged.* The Task Force regards this issue as separate from the debate on 'hotel' charges for long-term care in extended care wings of general hospitals.

Perhaps the major issue that the Task Force faced during its hearings is the alleged erosion of access to medical care due to the practice of extra-billing. The *Health Services Review* took the position that extra-billing constitutes a barrier to accessibility. This view is supported by the Minister of National Health and Welfare. A large number of briefs argued for outlawing extra-billing, as is now done in Quebec.

Most of the evidence favouring extra-billing came from the medical societies. A number of reasons were listed in support of such practices, among them the following:

- it is said to promote the "economic and fiscal responsibility" of the user;
- it increases the private financing of the system (thus reducing the burden on the general taxpayer); and
- it enhances the patient-physician relationship.

In addition it was argued that the principle of public medical care insurance is designed to cover only a portion of the cost of services. Finally, extra-billing was described as a barometer of physician discontent and a safety valve for physicians who feel alienated and undercompensated. In these briefs, opting-out and extra-billing were seen as an acceptable alternative to withdrawal of services on the part of physicians who consider the schedule of fees payable by the insurance plan unsatisfactory. (Since doctors appearing before the Task Force did not generally find withdrawal of services an acceptable strategy for bargaining purposes, and did not accept binding arbitration as a means of resolving deadlocked negotiations, the practice of extra-billing was seen as the only responsible counter to an unsatisfactory fee schedule.) As a matter of principle, it was asserted

that "physicians have the right, as self-employed professionals, to establish a value for their services".

A number of arguments have also been advanced in opposition to extra-billing, which is said to threaten the essential character of the medicare system because:

- all or almost all of the members of a specialty group may be opted out—as is frequently the case with such specialists as obstetricians or ophthalmologists, for example;
- all or almost all general practitioners in a given area may be extra-billing, so that choice is seriously limited for many people;
- in its actual application, extra-billing is not, as claimed, a means by which a mediocre income is raised to a moderately acceptable one. In fact, most of the revenues collected from extra-billing flow to high-income physicians; and
- although physicians claim not to extra-bill low income patients, there are some documented cases of pensioners and those on unemployment insurance being billed, and indeed of those bills being placed in the hands of collection agencies.

The Health Services Review takes a strong position on this point:

If extra-billing is permitted as a right and practised by physicians at their sole discretion, it will, over the years, destroy the system, creating in that downward path a two-tier system incompatible with the societal level which Canadians have attained.

In that same document, the basic point is put more generally:

Canadians understand the full meaning of the Hospital Insurance and Medical Care Acts. They said, through these two acts, that we, as a society, are aware that the trauma of illness, the pain of surgery, the slow decline to death, are burdens enough for the human being to bear without the added burden of medical or hospital bills penalizing the patient at the moment of vulnerability. The Canadian people determined that they should band together to pay medical bills and hospital bills when they were well and income earning. Health services were no longer items to be bought off the shelf and paid for at the checkout stand. Nor was their price to be bargained for at the time they are sought. They were a fundamental need, like education, which Canadians could meet collectively and pay for through taxes.

The Task Force observes that the issue of extra-billing is particularly complex due to the unique history of the medical profession and the impact of medicare. Prior to medicare, doctors provided medical services to people and charged fees for whatever services were rendered. In practice, the poor were frequently charged less than the rich. Out of their fees, doctors provided their own offices, equipment and staff. As well, they provided for their own pension plans. Under this system doctors were independent self-employed professionals who worked long hours to serve the public. In exchange they saw themselves as having a special relationship with each patient and a special status in the community; in addition they often had above-average incomes. Under medicare, many doctors feel that they have lost something in their relationship with patients as a result of having to deal collectively with provincial governments with respect to fees.

The belief that something in the doctor-patient relationship has been lost is difficult to pin down precisely, but it seems to be related to problems that go beyond medicare to a general societal concern for increasingly de-personalized relationships in many aspects of professional and personal life. Scrutiny and questioning of individual professional judgements by an outside collective administrative apparatus undoubtedly contribute to low morale and reduced commitment. Moreover, improvements in medical technology require most critical care to be provided by specialists in hospitals, rather than by family doctors in the home.

Under the new system, doctors feel that they have become 'civil servants', but many still retain the burden of having to provide office space, staff, equipment—though they do have at their disposal the full infrastructure of the hospital system—and pension contributions. (This situation is, of course, a consequence of the fact that medicare is an ideological compromise that stops short of full 'state medicine' in which all doctors would today be salaried professionals.) Many doctors say that under this system they work longer hours than ever before and see more patients per hour. In addition, peripheral duties such as completing forms and reports for hospital committees and provincial agencies have increased enormously. At the same time they note that their average net incomes in recent years have been eroded in real terms

(although it must be noted that they remain, in relative terms, considerably higher than they were prior to the introduction of medicare).

The Task Force believes that doctors are a critical part of the health delivery system and should be well paid for their professional work and fully compensated for the expenses of their practices. However, the Task Force feels that the legitimate interests of doctors must give way to the broad public perception that uncontrolled billing of patients beyond the levels of provincial medical insurance plan schedules will ultimately destroy medicare. *The majority of the Task Force recommends that*

doctors who either bill a provincial medical plan directly, or whose patients are reimbursed by the plan, not be allowed to charge fees in excess of those permitted under the plan's approved fee schedule.

This would mean (as is the case in Quebec) that no payment may be made from the plan to any doctor or any patients of a doctor who charges more than the plan's approved fee schedule.

However, consistent with the need to ensure fair remuneration for doctors, the majority believes that this proposed ban on extra-billing should be combined with a fair negotiation process followed, if necessary, by binding arbitration to set the plan's schedule of fees. *Therefore, the majority of the Task Force concurs with the recommendations of Justice Hall that*

"The Medical Care Act should be revised to provide:

- 1. That extra-billing by physicians inhibits reasonable access to services and is contrary to the intent and purposes of the act.*
- 2. That the Provinces should develop a mechanism to ensure reasonable compensation to physicians."*

Hall sees a mechanism to ensure fair compensation as follows:

My conclusion and recommendation is that when negotiations fail and an impasse occurs, the issues

in dispute must be sent to binding arbitration, to an arbitration board consisting of three persons, with an independent chairperson to be named by the Chief Justice of the relevant province and one nominee from the profession and one from the government.

All members of the Task Force agree that a provincial plan with the above features meets fully the accessibility conditions of medicare. *The majority of the Task Force recommends that*

following federal-provincial negotiations, any plan that does not meet fully all the accessibility criteria be ineligible for full federal financial support under Established Programs Financing.

A minority of the Task Force believes that if individual doctors opt out of medical insurance plans, they must opt out entirely, for all patients. They would not then receive any payment from the plan while they are opted out. In other words, if the plan is billed, it must be accepted as payment in full for a service. The minority thus recommends that the practice of billing both patient and plan, sometimes known as balance-billing or double-billing, be considered a violation of the conditions for federal financing of these plans. Second, the minority recommends that provincial medical plans should not allow doctors to bill the plan for some patients while billing other patients directly, even if each bill is accepted as payment in full.

The minority of the Task Force is not prepared to impose, as a condition of federal funding, that patients of doctors who bill beyond the approved fee schedule may not be covered at all by public medical plans. Under these circumstances, opted-out doctors would remain free to set their own fees, and their patients would be reimbursed by their health plan the lesser of the plan's approved fee or the doctor's actual charge. This arrangement, the Task Force understands, is essentially what prevails currently in Ontario, Manitoba and British Columbia.

Monitoring and Enforcement of Program Conditions One of the most consistent complaints by consumer advocacy groups related to the lack of a clear definition of program conditions, the absence of appropriate monitoring of provincial performance and the almost complete absence of a control

mechanism under EPF, especially where extended health care is concerned. The Ministers of both Finance and National Health and Welfare suggested the need for more clearly defined and enforceable conditions. As the Hon. Monique Bégin stated: "I concur with the remarks of my colleague, the Hon. Allan MacEachen, who stated that 'block funding' arrangements with suitable and enforceable conditions, are an appropriate mechanism for harmonizing programs in the health field".²⁰ This issue will be treated later in this chapter, in the section dealing with the funding formula.

The federal government and consumer advocacy groups have both expressed the opinion that the EPF funding approach has weakened the federal government's ability to enforce national standards. In his submission, the Minister of Finance stated:

One issue which has arisen recently is whether or not the flexibility which the provinces have under block-funding is compatible with the maintenance of national standards. I suggest that important policy objectives of the federal government in the field of health care might be to confirm explicit acceptance by provinces of the national standards embodied in existing or new federal legislation, and to develop an effective mechanism to ensure that they are complied with.²¹

Provinces, on the other hand, have rejected the argument that program conditions have not been met. The positions of two provincial governments deserve special mention, as they make explicit recommendations. The government of Prince Edward Island suggested that:

If the federal government now wishes to have more say in how provincial programs are delivered, it should accept more of the responsibility and liability for the programs. An increase in federal influence over program delivery implies a more direct link between program costs and federal contributions.²²

The Saskatchewan government, on the other hand, suggests that:

The federal government not only *can* but is *obliged to enforce* the conditions specified in the national Medical Care and Hospital Insurance Acts. If accountability is a problem, then either the federal government is not carrying out its obligations, or the conditions specified in the Acts do not clearly 'spell out' the respective responsibilities of the federal and provincial governments.²³

The federal government has expressed concern that its ability to monitor and enforce national program conditions has been weakened and that consequently its accountability to Parliament and the citizens of Canada has been eroded. Although the federal government, through the Minister of Finance as well as the Minister of National Health and Welfare, has expressed satisfaction and a desire to continue with the block-funding approach, it nevertheless served notice of the need "to develop an effective mechanism to ensure that they [national program conditions] are complied with". *The Task Force endorses this concern and concludes that retention of the present block-funding arrangement, with stricter conditions, monitoring and enforcement mechanisms, would provide an effective mechanism to ensure compliance with national program conditions. For this purpose, it will be necessary to establish operational program criteria, perhaps monitored by a parliamentary committee or a national health council, with federal payments conditional on compliance with program criteria, but conditional in a flexible manner—that is, with a graduated holdback of the federal transfer related to the extent of achievement of program conditions.*

An interesting proposal with respect to a more operational definition of conditions was advanced by Professors W. LeTouzé, C. M. Lay and P. Manga in their brief to the Task Force:

- a) *Universality* should limit itself to population coverage only and should be made complete (100%) or virtually so (99.5%). Conditions of availability should be a separate item.
- b) *Reasonable access* on uniform terms and conditions should imply no discrimination, deductibles are forbidden, user fees either forbidden or if allowed have a forfeiture penalty, and premiums should allow for full or partial exemption on the basis of income only or age only.
- c) *Comprehensiveness* of insured services would amalgamate hospital and medical services, and be supplemented by a definition of extended health care services.
- d) *Portability* should be defined in terms of ensuring immediate coverage when Canadians move from one province to another, by shifting both the administrative responsibili-

ty and risk-bearing to provincial authorities from patients and providers and by having the federal government guarantee payment for any balances resulting from inter-provincial transactions.²⁴

There is also a practical concern with how to make users of health services aware of the true costs of the services rendered to them. In order that patients know not only the value of services they receive, but are aware of the charges billed by practitioners to insurance plans, *the Task Force recommends that*

to the extent consistent with provisions respecting confidentiality and privacy, provincial hospital and medical information systems provide for periodic statements to recipients of service to indicate both the value of services rendered and the amounts billed to provincial insurance plans by the suppliers of services.

The National Commitment to Health Care

The final issue is whether Canadians are committing a sufficient proportion of national resources to meet their essential health care needs.

A frequent charge—supported most forcefully by the Canadian Medical Association²⁵—is that the 'system' is being 'underfunded'. The evidence put forward by the CMA has three strands. First, it was argued that Canada's share of resources allocated to health care is inadequate compared with other countries and has been falling behind since the early 1970s. The appropriate level of resources, according to the CMA, should be around 8.2 per cent and not the 7.3 per cent of GNP at which health spending in Canada has levelled off. Second, the general underfunding manifests itself in numerous specific ways in the hospital services sector: delay in treatment of acute care patients, long waiting lists for elective surgery, reduction of personnel, closing of facilities, lack of extended care alternatives, outdated equipment, overburdened facilities and so on. User charges introduced by hospitals are also related to underfunding to the extent that they have been used, in part, to attempt to deter over-use. Third,

underfunding has resulted in inadequate compensation for physicians and is thus a factor in increased extra-billing or balance-billing by physicians.

This question should be put in historical perspective. In the last 25 years, the proportion of total economic activity in Canada—the Gross National Product—allocated to health services almost doubled from under 4 per cent to 7.3 per cent. In the last 10 years the increase has been from \$7.1 billion in 1971 to \$20.9 billion in 1980. Correcting for inflation, *per capita* spending has increased by over 19 per cent, or almost one-fifth, in a decade.

Even this rate of increase has not matched those of a number of other industrialized countries, as Table IV-4 indicates. However, as discussed below, this evidence is not sufficient to demonstrate that the system is underfunded.

Table IV-4

Health Spending: International Comparisons
Total Health Expenditures as a Percentage of
Gross National Product

Nation	1971*	1975*	1979*
	(%)	(%)	(%)
Australia	6.0	7.5	8.0
CANADA	7.5	7.4	7.1
Germany	5.5	7.8	9.0
France	5.6	6.7	7.3
New Zealand	4.4	5.5	7.0
Sweden	7.9	8.4	8.0
United Kingdom	4.8	5.7	5.6
United States	7.7	8.5	9.0

*or nearest year

Source: Health and Welfare Canada.

Four considerations were advanced in the evidence to counter suggestions that the system is underfunded: first, international comparisons measure only input, not results; second, cost controls are more effective in Canada than elsewhere; third, the inference of underfunding is incorrectly drawn because the real problem relates to downward pressure on the relative incomes of physicians; and finally, the scale of past investments in the treatment system has now brought facilities to the point where further advances must come from other directions. These four points can be elaborated briefly.

As health economists appearing before the Task Force emphasized, international comparisons are of questionable significance. They tell us only what nations spend; they tell us little, if anything, about what they spend it on—the mix of services, possible duplication of facilities, doctor/population ratios, health needs, inefficiencies in the system. There is no evidence that Americans, for example, are healthier because they allocate a higher share of GNP to health care.

Indeed, at least 10 per cent of spending on the US medical and hospital insurance systems is accounted for by administrative costs, which are much higher than in Canada. In fact, the *Health Services Review* pointed out, the administrative overhead costs of the *voluntary* system in the United States average 12.5 per cent, whereas in Canada the administrative costs are under 3 per cent, a net saving, in 1981, of approximately one billion dollars, or .3 per cent of GNP. Furthermore, there are important savings in hospital administrative costs because there is no need to price and itemize on the patient's bill every service, bandage and pill. The savings in accounting and nurse-station time and paperwork are large. Moreover, there are savings in the more rational distribution of high technology—CAT scanners, open-heart surgical units, etc.—which hospitals in the USA acquire for competitive reasons and then frequently underutilize. The difference is in our philosophy: Canadians are endeavouring to develop a health care system directed to health needs—not a competitive system to serve an illness market.

Another factor explaining higher US expenditures is that no one is responsible for containing health care costs. Insurance companies and Blue Cross/Blue Shield Plans simply pass on higher physicians' fees and hospital charges through higher premiums. By contrast, as Professor Robert Evans emphasized in his submission to the Task Force, Canada has the advantage of 'sole source funding'.²⁶ That is, a process of 'top-down' budgeting, in which the provincial government bears direct responsibility for the overall allocation and co-ordination of resources to the health services sector, avoids the fragmentation of decisions and wasteful competition for resources that might come from a proliferation of independent non-profit or fee-for-services providers of health care

seeking financing from a variety of private and public sources. Arguments for the private infusion of funds through user charges and extra-billing, he suggests, risk eroding the very trait that provides for a control of costs from the top.

Underfunding, it is further argued, is not a general problem related to the levelling off of spending by governments, but is rather an issue related specifically to the supply and compensation of physicians on the one hand, and the over-use of facilities associated with the wrong mix of services on the other. According to this argument, Canada has an over-supply of physicians, and indications are that the physician/population ratio is continuing to increase (see Table IV-3). Physicians' attempts to maintain relative incomes where provincial expenditure restraints lead to downward pressures on incomes* thus results in mistaken perceptions of underfunding.

In examining the 1960 ratio of physicians to population (1:860) and the impending advent of medicare, the Royal Commission on Health Services (1964) recommended the creation of new medical schools. This conclusion was reinforced by the low annual immigration of physicians during the 1950s—approximately the equivalent of the graduating class of one of our larger medical schools.

Acting on that recommendation, the federal government created the Health Resources Fund in 1966. Existing medical schools were expanded and five new schools were built, increasing the annual output of medical students from 770 graduates in 1960 to 2,000 in 1975. What happened simultaneously, however, was wholly unanticipated: immigration jumped from 520 in 1960 to 1,200 in 1973. What is also remarkable is the small fraction of doctors now emigrating from Canada. In 1978 and 1979 much publicity was generated about doctors

* As Annex IV-B indicates, it is not clear that physicians' incomes have in fact deteriorated as much as the perceptions of the last decade might suggest. In common with most other professional groups, physicians' incomes have indeed failed to keep pace with inflation. Moreover, since 1971 they have declined somewhat with respect to the incomes of the next highest professions. But they remain higher than those of other professions, and relatively much higher than they were at the time of the introduction of medicare. The classical adjustment mechanisms designed to ease problems of oversupply would require relative incomes of physicians to decline more than they have done to date.

emigrating to the USA. But emigration totals were 730 in 1978, compared with 260 in 1960, or roughly the same proportion of total physicians in 1978 as in 1960.

It was also said that underfunding of hospital services is in turn partly a problem of over-use of facilities by physicians, who may sometimes adopt techniques whose efficacy is open to question. Moreover, physician oversupply precludes the use of less costly alternatives such as non-physician services and alternate health care services. If this analysis is correct, the underfunding issue can best be resolved by dealing more directly with the oversupply of physicians, the appropriate compensation for medical services and the matter of inefficient use of medical manpower and facilities.

Given the mobility factor, the fact that much of the training is funded federally, and that evaluation of treatment can best be achieved on a national scale, it follows that these problems, which are national in scope, can only be efficiently tackled by the federal and provincial governments acting in concert.

Provincial determination to contain cost growth in the health care system is strengthened by the argument that added investment in the acute care system will yield low marginal improvements in health. Small improvements at large costs is likely to remain the rule until some new breakthroughs appear, for example, in the treatment of cancer and heart disease. It now seems that the next great advances must be made through better nutrition, more healthful life styles, cleaning up the environment, greater safety in the workplace and measures to reduce automobile accidents.

At the same time, the Task Force was much impressed by the CMA's account of problems of bed shortages, resulting from too many long-term patients awaiting transfer to chronic hospitals, to nursing homes or to home care services. The 'crisis of the aged' is not about to happen; it is here now and has been for some time. Its impact on the health system is substantial. This was recognized through the Extended Health Care grant of 1977. But it is not certain that the results have been what was anticipated. They are unconditional grants, and it is not known whether all provinces have used them for their intended purpose. Indeed, it is not clear that the results would have been

sufficient to meet the need even if all the grants had been directed to the provision of extended care services.

From the preceding discussion, it is evident that the question of how much Canadians should allocate to health care is extremely complex; the Task Force has examined the evidence carefully and discussed it at length. We remain much impressed by the evidence in *New Perspectives on the Health of Canadians*, and by the enhanced efforts of provincial health departments to expand their preventive, health promotion and support programs. Because a treatment system of such size and quality has been built up, we do not believe that the system needs to be expanded significantly, except in some areas where there are demonstrable shortages.

Every dollar added to the health care system must be found elsewhere, either in government budgets or, if taxes are increased, in personal budgets. Given recent increased resource demands arising from higher energy costs, transportation needs, and environmental controls, and having rejected the general argument that the health system is underfunded, the Task Force finds it impossible to recommend that increased expenditures be allocated at this time to the treatment system. *The Task Force therefore concludes that in aggregate, and in present circumstances, federal government funding for health care services in Canada appears to be generally adequate.* Despite this conclusion, there may remain specific areas of the health care system—for example, preventive care—that require expansion.

Conclusions and Recommendations

The Task Force believes that achievement of comprehensive, publicly-funded hospital, medical and extended health care is a major accomplishment of Canadian society, one that represents the end of a long struggle for the realization of an ideal espoused and defended by many Canadian citizens and political leaders.

The Task Force believes that this achievement could be jeopardized by reductions in current aggregate levels of federal support, because such

reductions would be likely to lead to increased reliance on private funding and ultimately to higher health care costs and erosion of the program principles. Instead, we recommend action that will strengthen the health care system and that will consolidate and clarify the federal role in it, thus achieving a more precise identification of the degree and purposes of federal support.

The Task Force heard considerable evidence expressing concern that the basic conditions contained in the Health Insurance and Diagnostic Services Act and the Medical Care Act are in danger, if they are not now being violated, of being very seriously eroded. We believe that concrete action to counter this threat is necessary.

The Task Force concludes that there is an overriding national interest in the operation of the health insurance system and in the effectiveness of the health care delivery system, and that the appropriate role for the federal government, in consultation with provincial governments, is the formulation, monitoring, and enforcement of appropriate conditions on federal financial support of provincial programs. Recommendations to this effect have been set out in this chapter. More specifically, the Task Force sees this system as based essentially on public funding, and considers it vital to preserve this central feature of the system.

Although we recognize provincial jurisdiction and responsibility for management of the health care system and delivery of health care services, the Task Force sees a significant federal role in assuring the integrity of the overall system of health care for Canadians. We consider that to ensure that key national goals are met by the system, federal transfers to provincial governments in support of health care must be conditional on programs meeting specified criteria.

For this purpose, we recommended in Chapter III a separation of federal transfers for health and post-secondary education, with an identifiable comprehensive federal transfer embracing hospital, medical and extended health care, conditional on realization of clear, operationally meaningful conditions. *More specifically, the Task Force recommends that*

the present provisions of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established

Programs Financing Act, 1977, respecting the health system be renewed essentially in their present form, with a requirement for three years' notice before termination or unilateral amendment, and with no notice possible before April 1, 1984.

The Task Force also recommends that

the Minister of National Health and Welfare report to Parliament annually on the extent to which program conditions have been met and the amount, if any, to be withheld from the federal transfer to provincial governments if it is found that program conditions have not been fully met, and that this report be referred to a parliamentary committee.

Further, the Task Force recommends that

after consultation with provincial governments, the Minister of National Health and Welfare undertake a consolidation of the existing legislation—the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act, the Medical Care Act and the relevant sections of the Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act covering extended health care—in order to establish clear program conditions supported by explicit criteria against which satisfaction of those program conditions can be monitored.

Thus, the Task Force envisages a two-stage procedure allowing adequate time for discussion and negotiation. In the first stage, the present Fiscal Arrangements Act need simply be renewed, with provision for monitoring of conditions and review by the House of Commons. A first report to Parliament by the Minister of National Health and Welfare under this provision might be brought forward in 1983. In the second stage, intergovernmental consultations, which might be initiated right away, would be directed toward developing clear statements of program conditions and measurement criteria that would be incorporated in consolidated federal legislation setting out the federal role in a comprehensive health care system.

All members of the Task Force also agree on the need for some system of graduated withholding of

federal transfers in cases where a provincial plan fails to comply with the conditions set out in the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act or the Medical Care Act. Thus, in case federal-provincial negotiations fail to achieve agreement on program conditions, the Task Force would expect provisions for some withholding of federal financial support to provincial plans that do not meet fully those conditions as interpreted in this report.

By these means, with the interpretation of program conditions already set out in the recommendations contained in this chapter, the Task Force believes that the essential federal responsibilities in a comprehensive system of health insurance can be fulfilled in a co-operative partnership with provincial governments, without intrusion into areas of provincial jurisdiction.

Notes (Chapter IV)

¹ Health and Welfare Canada, *Canada's National-Provincial Health Program for the 1980s: A Commitment for Renewal* (Ottawa, 1980).

² Ibid., p. 2.

³ Ontario Health Coalition, *Statement to the Health Services Review* (Toronto, 1980), p. 3.

⁴ Canadian Medical Association (CMA), *Submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements* (the Task Force), (Ottawa, 12 May 1981), p. 3.

⁵ Dr. J. M. Horne, *Submission to the Task Force*, (Winnipeg, 19 May 1981), p. 1.

⁶ CMA, op. cit., p. 9.

⁷ New Brunswick Medical Society, *Brief to the Task Force* (Fredericton, May 1981), p. 6.

⁸ Health and Welfare Canada, *A New Perspective on the Health of Canadians: A Working Document* (Ottawa, 1974).

⁹ Dr. John Hastings, *Community Health Centres in Canada* (Ottawa: Health and Welfare Canada, 1972).

¹⁰ *Toronto Star*, November 11, 1975, p. B-3. (Quoted in Co-operative Health Centre (Prime Rebut, Sask.), *Brief to the Task Force*, 11 May 1981, p. 2.)

¹¹ Government of Saskatchewan, *Brief to the Task Force* (21 May 1981), p. 14.

¹² Ibid., p. 23.

¹³ Province of New Brunswick, *Brief to the Task Force* (27 May 1981), p. 14.

¹⁴ CMA, op. cit., p. 9.

¹⁵ Ministers of Health of the Atlantic Provinces, *Special Consideration for Health in the Atlantic Provinces* (December 1980).

¹⁶ British Columbia Medical Association, *Brief to the Task Force* (Victoria, 3 June 1981), p. 7.

¹⁷ Canadian Hospital Association, *Brief to the Task Force* (April 1981), p. 47.

¹⁸ Ontario Health Coalition, *Response to the Hall Commission* (15 October 1980), p. 2.

¹⁹ Two such studies are: Robin F. Badgley and David R. Smith, *User Charges for Health Services* (Toronto: Ontario Council of Health, 1979) and M. L. Barer et al., *Controlling Health Care Costs by Direct Charges to Patients: Snare or Delusion?* (Toronto: Ontario Economic Council, 1979).

²⁰ Hon. Monique Bégin, Minister of National Health and Welfare, *Notes for a Submission to the Task Force* (11 June 1981), p. 16.

²¹ Hon. Allan J. MacEachen, Minister of Finance, *Federal-Provincial Fiscal Arrangements in the Eighties* (submission to the Task Force), (23 April 1981), p. 18.

²² Government of Prince Edward Island, *A Presentation to the Task Force* (5 May 1981), p. 15.

²³ Government of Saskatchewan, op. cit., p. 5.

²⁴ D. LeTouzé, C. M. Lay and P. Manga, *A Proposal Regarding Federal Financing of Hospital Care, Medical Care and Extended Health Care* (submission to the Task Force), (15 May 1981).

²⁵ CMA, op. cit., p. 9.

²⁶ Robert G. Evans, *Testimony to the Task Force* (Vancouver, 3 June 1981).

Annex IV-A

The Canada Assistance Plan/Extended Health Care Interface

During discussions between the Task Force and the government of Nova Scotia, questions were raised about the interface between the Canada Assistance Plan (CAP) and the Extended Health Care Provisions of the Established Programs Financing (EPF) Act. Prior to the introduction of EPF introduction on April 1, 1977, expenditures on behalf of persons 'in need' for health care not cost-shared under the medical and hospital insurance programs, were cost-shareable under the CAP. For example, if 80 per cent of residents in Newfoundland's intermediate care nursing homes were in need, then Canada would pay 50 per cent of those resident's cost, thus, effectively paying for 40 per cent of Newfoundland's total nursing home intermediate care services.

The EPF extended care payments were considered by the federal government to cover nursing home intermediate care service, adult residential care service, converted mental hospitals, home care service and ambulatory health care service. After April 1, 1977, none of the costs incurred by the provinces in these areas were cost-shareable under the CAP.

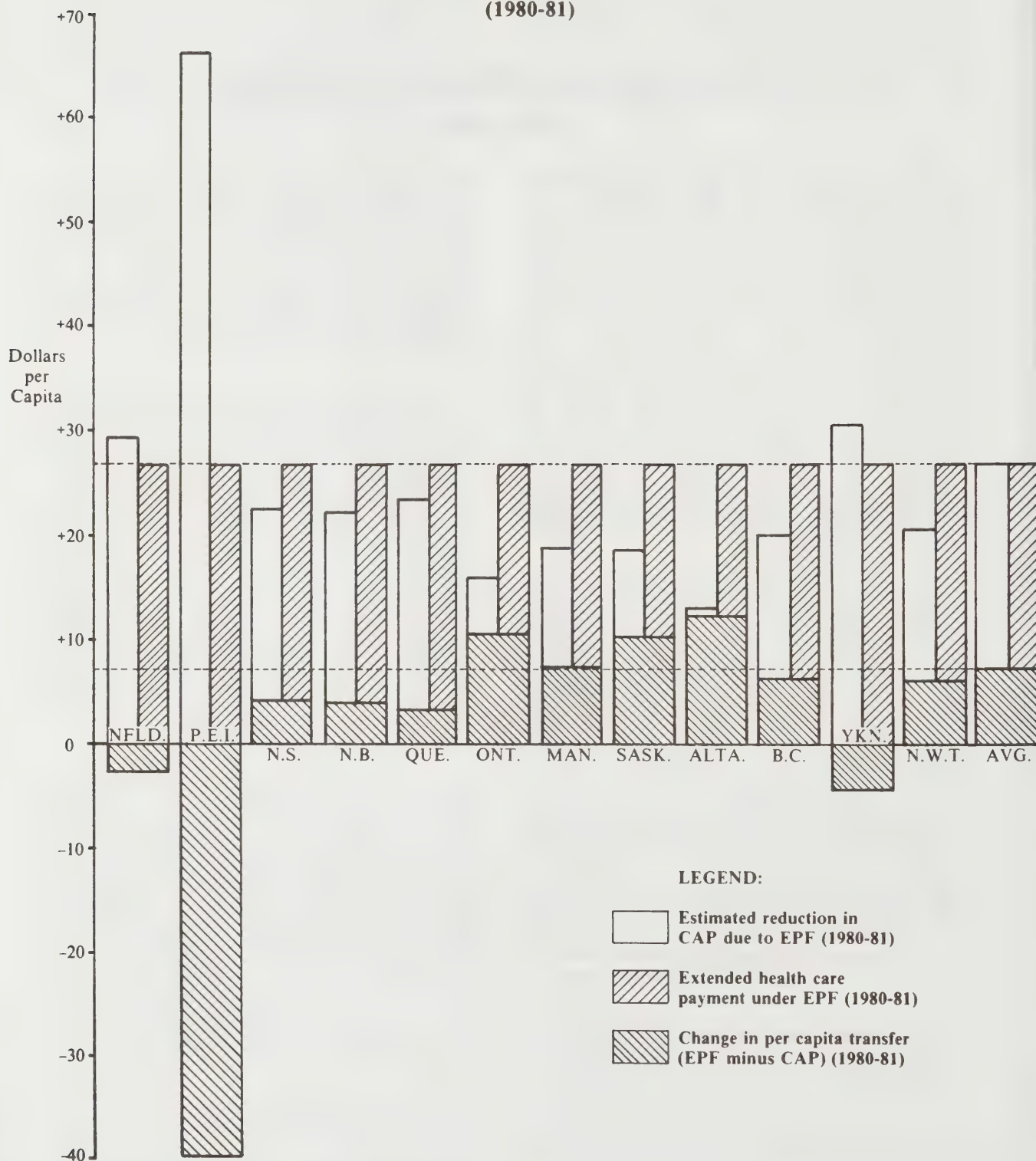
Figure IV-A-1 demonstrates that two provinces, Newfoundland and Prince Edward Island, and Yukon have actually lost in absolute terms as a result of the change from CAP to EPF. The distribution effect over the provinces was certainly perverse in relative terms: Ontario and the western provinces gained much more than did Quebec and

the Atlantic provinces. This occurs for two reasons. First, the extended health care covered by EPF was for services that were relatively well developed in the east as well as the west (indeed, this is why they were considered well enough established to be included under the EPF). Second, a higher proportion of those using the service were 'in need' in the east than in the west.

Whatever the historical causes, the Task Force acknowledges that it is legitimate to be concerned about this outcome in Quebec and the Atlantic provinces. This acknowledgement must be tempered with the caution that the CAP may also be seen to have provided Quebec and the Atlantic provinces with a kind of extra 'catch-up' in the past, based on their having more persons in need. The EPF now equalizes the treatment of the provinces, but because the eastern provinces previously enjoyed favoured treatment, they gain little or actually lose from the change. This is the unavoidable result of moving from special treatment to equal treatment under any program.

Nevertheless, the Task Force notes that the eastern provinces and Quebec did not receive as much of a 'bonus' from the extended health provisions of EPF as did western provinces. This adds some strength to the arguments for providing an additional amount for the east and Quebec, either through CAP, equalization or health-related programs (as recommended in the Hall Report).

FIGURE IV-A-1
Comparison of Per Capita Transfers for Extended
Health Care
(1980-81)



Source: Data supplied by Health and Welfare Canada.

Annex IV-B

Physicians' Income

The following table and chart, based on data from Revenue Canada, Taxation, indicate that over the entire period for which comparable data are available, physicians' incomes (along with industrial wages and incomes of other professionals) stayed well ahead of inflation and have kept

pace with other occupational groups. A period of relatively rapid growth to 1971 was followed by a period of slower growth to the mid-1970s. Since then, increases in the incomes of physicians appear again to have exceeded the changes in the earnings of other self-employed professionals.

Table IV-B-1
Professional and Other Income
Selected Historical Comparisons, Canada

	A	B	C	D
	Net Incomes of Physicians	Net Incomes of Lawyers, Dentists, etc.	Weekly Wages and Salaries, × 52	Consumer Price Index
Average Amount (\$)				
1951	9,975	8,650	2,602	66.0
1961	17,006	13,749	4,068	74.9
1971	39,555	24,533	7,157	100.0
1975	46,661	40,286	10,574	138.5
1979	58,263 ¹	45,890 ¹	14,989	191.2
Average Annual Rate of Change (%)				
1951 to 1961	5.5	4.7	4.6	1.3
1961 to 1971	8.8	6.0	5.8	2.9
1971 to 1975	4.2	13.2	10.2	8.5
1975 to 1979	5.7	3.3	9.1	8.4
1951 to 1979	6.5	6.1	6.5	3.9
Index (Physicians' Net Incomes = 100.0)				
1951	100.0	86.7	26.1	...
1961	100.0	80.8	23.9	...
1971	100.0	62.0	18.1	...
1975	100.0	86.3	22.7	...
1979	100.0	78.8	25.7	...

... Not applicable.

¹ Preliminary.

A Average Net Incomes from All Sources of Self-Employed Taxable Physicians.

B Weighted Average Net Incomes from All Sources of Self-Employed Taxable Dentists, Lawyers, Accountants, Engineers, and Architects.

C Average Weekly Wages and Salaries (Industrial Composite), × 52.

D Consumer Price Index (1971 = 100.0) (All Items).

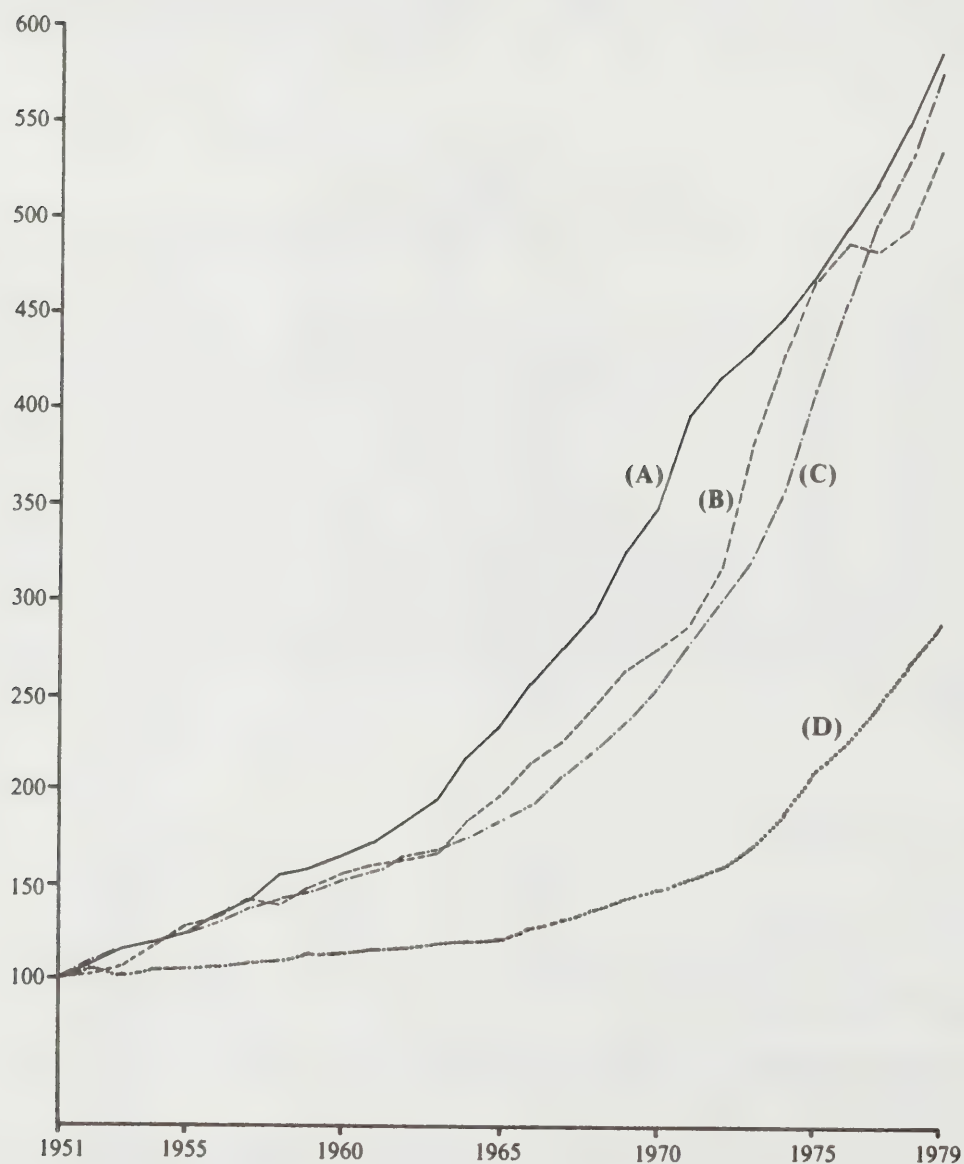
Source: *Taxation Statistics*, Revenue Canada Taxation, for items (A) and (B) and the years to 1975 inclusive. *Preliminary Taxation Statistics*, Revenue Canada Taxation, for the year 1979. Statistics Canada, selected publications, for items (C) and (D). (Table compiled by Health and Welfare Canada.)

FIGURE IV-B-2

Indices of

- (A) Average net earnings from all sources of self-employed Canadian Physicians;
- (B) Weighted average net earnings from all sources of self-employed Lawyers, Dentists, Accountants, Engineers and Architects;
- (C) Average weekly wages and salaries (Industrial composite);
- (D) Consumer price index, all items.

1951 = 100



Note: 1979 Data for items (A) and (B) are preliminary

Source: Health and Welfare Canada.

Chapter V

THE POST-SECONDARY EDUCATION TRANSFER

Introduction

As discussed in Chapter III, the post-secondary education* component of the Established Programs Financing (EPF) arrangements provides large unconditional transfers to the provinces for the general support of post-secondary education; neither the federal government nor the Parliament of Canada receives an accounting for these transfers. In this respect the post-secondary part of EPF starkly reflects the singular approach to education in the Canadian federation. The BNA Act and Canadian history have given the provinces virtually full control of education policy, programs and institutions. Consequently, the national system—in reality a dual system based on the two major languages—mainly consists of 10 provincial approaches. At the post-secondary level there is even more diversity, reflecting the autonomy of some 55 degree-granting institutions across Canada. The whole is co-ordinated, to a degree, through the Council of Ministers of Education, Canada and through a variety of associations concerned with educational matters. The federal government ostensibly has no role to play. In fact, however, it is heavily involved through spending by many agencies in such areas of federal responsibility as skilled manpower supply and scientific research and development (see Annex II-D), as well as in general (EPF) support for higher education. Table V-1 provides details on these expenditures and transfers. It shows estimated direct federal expenditures on education at all levels totalling some \$2 billion and further transfers to provinces totalling

\$3.6 billion in 1981-82. Total spending on education in Canada for the same year is forecast at \$25.6 billion.

It is clear to the Task Force that the Canadian post-secondary education sector is in a period of difficult adjustment. Furthermore, much of the evidence we heard suggests that this painful process of accommodation to rapid change will be protracted. We therefore see our role as suggesting how the two orders of government might co-operate more closely to facilitate provincial and institutional responses to change. A co-ordinated response would help to ensure a post-secondary sector adequate to the needs of a vast, regionally-diverse country in a highly competitive economic environment, and adequate also to serve the intellectual and spiritual aspirations of individuals in a bilingual and multicultural society.

Post-secondary institutions—not just universities, but also colleges, research institutes, libraries, archives and the like—are part of the intellectual and cultural fabric of any society. The enduring strength of a society ultimately rests more on these institutions than on economic, industrial or military power. They are avenues along which people pursue knowledge of themselves, their values, their goals as individuals, their reasons for existence. The extent to which these institutions successfully achieve their purposes and enable individual members of society to realize and expand their potential as human beings is not something that can accurately be measured statistically, nor can it be ensured simply through financial support.

In this chapter we deal at some length with problems of federal support of post-secondary institutions, largely through financial transfers to provincial governments. In particular, we empha-

* See Annex B to this chapter for the definition of post-secondary education applied from 1967-68 through 1976-77 for purposes of the original 'cost-sharing' post-secondary transfer program.

Table V-1
Federal Expenditures and Transfers Related to Education from 1977-78 to 1981-82

	1977-78 (actual)	1978-79 (actual)	1979-80 (actual)	1980-81 (budgeted)	1981-82 (budgeted)
A. Expenditures:	(\$ millions)				
<i>Elementary-Secondary education:</i>					
Indian and Eskimo education	200.4	224.1	223.3	248.1	281.1
DND	44.6	50.3	50.2	56.1	62.6
CIDA	41.5	39.6	38.6	40.5	42.5
Filmstrips, school broadcasting	2.2	3.3	4.2	5.7	4.8
Canadian correctional services (federal penitentiaries, academic training)	3.7	3.9	4.7	5.3	7.2
Other various ministries	32.0	22.7	32.3	27.8	18.7
<i>Sub-total</i>	324.4	343.9	353.3	383.5	416.9
<i>Post-secondary education:</i>					
Nova Scotia coast guard college	4.1	3.8	4.2	4.5	4.7
Registered nurses' education in hospitals	21.4	21.3	23.3	25.6	28.4
Other operating grants	1.0	1.0	3.0	2.1	2.2
Capital grant (Nova Scotia coast guard college)	.9	.1	.3	.4	3.6
Scholarship, student aid ¹	4.4	3.4	2.6	4.9	5.9
Cost of loans to students	20.9	23.2	24.6	32.1	33.2
Other ministerial expenditures	1.0	1.0	.7	.9	1.7
<i>Sub-total</i>	53.7	53.8	58.7	70.5	79.7
<i>University education:</i>					
Operating grants:					
Military colleges	27.8	32.9	35.1	38.4	42.7
Other ministries: operating grants	11.6	17.1	16.3	17.8	18.7
Grants for sponsored research:					
DND to military colleges	.7	.7	.7	.8	1.2
Canada Council	8.5	—	—	—	—
National Health and Welfare	11.1	11.6	9.2	1.3	1.2
Environment	3.2	3.4	.8	.8	.9
Natural Sciences and Engineering Research Council	84.1	38.2	104.0	137.1	145.5
Social Sciences and Humanities Research Council	51.0	52.1	58.7	72.4	78.1
Medical Research Council	39.5	49.3	46.6	42.5	37.1
Research grants from other ministries	2.4	.9	.9	1.0	1.1
Capital grants	56.7	66.2	56.1	74.7	89.1
Scholarship, student aid ¹	36.1	48.9	47.1	63.0	64.7
Cost of loans to students	21.8	23.5	21.9	23.0	24.1
CIDA	40.6	8.4	16.4	7.8	12.6
Other ministerial expenditures	395.1	414.6	428.9	498.0	536.2
<i>Sub-total</i>					
<i>Vocational training:</i>					
Manpower training	618.3	655.4	689.7	797.9	850.7
Nursing assistants' training in hospitals	2.4	1.0	1.0	1.1	1.2
Language training	92.6	89.9	71.2	73.6	91.5
Canadian correctional services (vocational training in federal penitentiaries)	4.1	4.7	5.7	6.4	8.0
Operating capital	5.6	14.8	12.3	12.9	14.8
Other federal training institutions	21.9	16.9	4.6	4.9	3.5
Other ministerial expenditures: ² staff training, etc.	46.3	36.6	43.6	41.1	46.0
CIDA		5.7	6.4	6.7	7.0
<i>Sub-total</i>	791.3	825.0	834.5	944.6	1,022.7
<i>Total expenditures on all levels</i>	1,564.5	1,637.3	1,675.4	1,896.6	2,055.5
B. Transfers to provinces for:					
Post-secondary education ³	2,136.4	2,443.1	2,775.5	3,074.8	3,424.5
Minority language programs	152.7	174.3	189.7	205.1	217.3
<i>Total transfers</i>	2,289.1	2,617.4	2,965.2	3,279.9	3,641.3
C. Grand Total (A+B)	3,853.6	4,254.7	4,640.6	5,176.5	5,697.3

¹Scholarships, bursaries, awards, student aid from many federal ministries and agencies.

²Includes staff training, central administration, and other direct expenditures of federal ministries and agencies on behalf of vocational and occupational training.

³Includes total of cash and value of related tax transfers.

Source: Statistics Canada.

size concerns relating to research and manpower training as key factors in national economic development, because this is where federal responsibilities are most immediately linked with post-secondary education. But because the emphasis of this chapter could be taken to imply a narrow view of the role of a university, the Task Force considers it important to make clear its perspective on the post-secondary sector generally, as distinct from the limited role to be played by the federal government.

The Task Force sees the significant role played by universities and associated institutions in teaching, research and reflective scholarship—in addition to the provision of commercial, scientific or professional skills—as critical to national well-being. We also see the role played by community colleges and technical institutes as vital in broadening individual experience and opening up cultural or recreational opportunities to those without access to university programs—in addition to providing technical and vocational training to meet needs for skilled labour.

These goals can only be achieved by autonomous institutions, free to innovate, to pursue reason wherever it leads, to develop critical faculties not only within their own walls, but also in society at large. There is no need to repeat the well-known arguments suggesting that a society is safe from repression only when its institutions and its citizens are free to criticize and question the very apparatus that supports those institutions and sustains that freedom. It is sufficient to note simply that we take for granted the need for strong, independent, autonomous institutions free of direct government influence. *The Task Force therefore recognizes the need for general base funding for the post-secondary sector, to permit adults of all ages—not just the traditional 18-24 age group—to pursue spiritual and intellectual goals, to polish their critical faculties and to expand their general base of knowledge on which more specific skills may be built.*

But within this global funding responsibility, the federal government also has more specific roles and responsibilities, not for reflective scholarship, but for mission-oriented enquiry, not for curiosity-oriented research, but for applied research and development, not for general knowledge, but for skills in demand in the economy. Education is a

provincial responsibility. But for many reasons explored below, there are specific federal concerns as well, and it is these we examine here. To emphasize the particular aspects of the sector that impinge on direct federal responsibilities is not to suggest, however, that we attach less importance to other aspects of post-secondary education or that we are unaware of the need for arrangements that leave institutions free of undue influence from governments. It is merely to concentrate on the particular problems relevant to present fiscal arrangements, in light of existing constitutional divisions of responsibility.

Summary of Evidence

Most of the organizations and individuals submitting briefs to or appearing before the Task Force were from the university sector of the post-secondary education field. They tended to express many of the same broad concerns about post-secondary education and about the need for continuing federal financial support. Virtually all submissions emphasized the vital role played by post-secondary education in providing the intellectual and scientific resources, as well as the trained people, that are essential to the attainment of the economic, social, cultural and language goals of individual Canadians, of the country as a whole, and of its provinces or regions. Other witnesses, both individual experts and representatives of groups, placed more emphasis on the need to adapt the system to serve more equitably and efficiently the current and future needs of Canadian society.

The following quotations from some of the submissions to the Task Force are representative of widely-held views about the importance and broader purposes of higher education in Canada:

- Nous connaissons tous le rôle très important que jouent les universités au Canada...les universités sont...à la base du progrès économique et du développement...social. Ceci se démontre...dans les efforts déployés par les universités dans les domaines de la recherche et du développement; dans leur contribution à la formation de spécialistes capables d'adopter leurs spécialités au besoin...de la société...¹
- The importance of the universities to the research and development objectives of the provinces and of the country cannot be overstated....

Canadian society must continue to put a high priority on the right of all...citizens to a university education. The risk of balkanizing the...system must be avoided. The [Association of Universities and Colleges of Canada] fears that a major reduction...of federal support will...lead to the erection of barriers to interprovincial mobility.²

- The [community] colleges...represent an essential component of Canada's post-secondary educational resources.... It is the colleges which play the leading role in responding to the needs for skill training to meet Canadian industrial development and retooling in the immediate future....³
- Governments have a strong...interest in maintaining equality of opportunity, accessibility to higher education and interprovincial mobility of students and staff...in developing an adequate pool of highly qualified manpower; in building a strong research base...and adequate support for Canadian culture, including that of both our founding peoples.⁴
- A nation which seeks to compete must get its national and fiscal priorities right... We find ourselves at a time... when new knowledge... is going to determine the future of nations. This will place strong pressure on Canadian universities to produce graduates who can keep Canada competitive... It is clear that, if Canada is to achieve its goal of R & D expenditures... it will be necessary to increase substantially the... rate of production of highly qualified manpower... Canada needs an estimated additional 1500 researchers by 1985 to meet the federal target of 1.5% of GNP to be spent on R & D by the mid-1980's. Canada needs... 8,000... foresters over the next decade, or twice the number now graduated in Canada. Canada needs... 740 Ph.D.s in agricultural science between 1980 and 1986, but... is only turning out 49 graduates per year... Canadian universities have about 300 openings for business professors and yet... 15 to 20 Ph.D.s will be graduated annually. This shortage... will prevent students from studying in Faculties of Commerce...⁵
- With regard to post-secondary education, the Government of New Brunswick believes a continued strong federal participation is essential for a number of reasons:

- i) the mobility of students and graduates;
- ii) universal accessibility and varying provincial funding capabilities;
- iii) the importance of highly qualified manpower to the economic well-being of Canada;
- iv) the universities as national resources;
- v) the role of universities in the international community;⁶

- The University Students' Council believes that education is a national concern, and there is a basic need for co-ordination between the provinces and the federal government... We believe there are several areas of post-secondary education that the federal government should have direct responsibility and commitment to:

International Relations...

Research and Development...

Mobility...

Information, i.e., the collection and publication of statistical and research information...

National Interests... such as: telecommunications, transportation, energy development/conservation, northern affairs, oceans and river systems...⁷

(In response to a question from the Chairman of the Task Force about the negotiation of a federal-provincial agreement on objectives related to post-secondary education:)

- ...if it were about only objectives and the number of people going to universities, and things like this, or in some other fields, probably we would agree. I think the interest of our group of university professors is to increase the number of people, at least in Quebec, going to university... Si l'accord Ottawa-Québec prévoyait cet accroissement avec certains objectifs, par exemple, si on va accroître l'enseignement supérieur en physique nucléaire ou si on a certains objectifs quant aux champs dans lesquels on va accroître la fréquentation de l'université, nous serions parfaitement d'accord... je pense que l'entente devrait être assez générale, comme vous le soulignez, pour viser des taux de fréquentation.⁸

- Major universities have never been provincial in scope, despite what the Fathers of Confederation may have thought. Universities such as Harvard, Paris, London or Stanford could never have achieved their present world stature and influence if they had been seen as creatures of a particular city, province or state.⁹

Many witnesses argued that because post-secondary education plays a role in attaining national goals, and because the federal government already supports areas of post-secondary education through widespread general and specific programs, closer co-operation and co-ordination among all those involved is required, that is between the two orders of government and the post-secondary community.

Several university, faculty and student associations expressed grave concern about the absence of a co-ordinated national approach and called for a public enquiry or royal commission on the role, objectives and financing of post-secondary education in Canada. They also noted the failure to effect the 1976 First Ministers' commitment to the establishment of an effective intergovernmental forum for discussion of higher education issues of concern to both orders of government.

One witness proposed that in the absence of provincial willingness to involve the federal government in matters of higher education policy, the federal government should withdraw its general (EPF) support over a three-year period and devote these resources to areas of more direct federal responsibility.¹⁰

Finally, as regards mechanisms, a number of witnesses and briefs stressed the importance of better co-ordination *within* the federal government respecting its direct or indirect involvement in matters affecting post-secondary education.

In general, it was argued that post-secondary education is seriously underfunded in most parts of Canada, and that the abandonment of the shared-cost approach in favour of block-funding of federal general support for advanced education, beginning in 1977-78, had contributed to this situation. Indeed, some submissions contended that since EPF was introduced, provincial post-secondary support has grown at a slower rate than federal transfers for this purpose. It was also noted that in

almost all provinces, the total of the EPF allocated to the post-secondary transfer, including the value of the related tax transfer, now exceeds provincial support of the post-secondary sector. (For reasons that have already been set out in Chapter III, however, the Task Force considers some of these perceptions to be based, to some extent, on a misinterpretation of the structure and intent of the EPF arrangements.)

Although there was little or no criticism of the size of current federal support, underfunding of the sector itself was still cited as the major issue, and apprehension was expressed about the consequences of any reduction in federal assistance to provinces for post-secondary education. If provinces were to pass on such reductions, grave consequences could ensue for the institutions, for their students and, in the longer run, for the country as a whole. In particular, the capacity of the system to serve the country's goals respecting highly-qualified manpower, scientific research and development, and economic growth and international competitiveness could be seriously impaired. The major problem was said to be the long-term nature of the professional and institutional commitment in scholarship, in academic programs and in capital facilities for such programs. Consequently, drastic reductions in funding intended to induce change could not be absorbed in a few years.

Concerns were also expressed about the impact that further provincial restraint could have on equality of access and mobility for students throughout the country, in the absence of enriched programs of aid for needy students. Another equity argument made by representative groups from a number of regions was the need for special funding in the Atlantic area. This was to ensure comparable post-secondary education and research capability and hence more equality in educational opportunities in that region in comparison with the rest of Canada. Similar points were made about the obligation of the country to provide increased higher education opportunities for women and such other groups as Native peoples and official language minorities. For the latter, ensuring the development and maintenance of minority language institutions was said to be very important.

Although witnesses urged that present levels of federal financial assistance for higher education be maintained and indeed, some argued that it should

be increased, few suggested that EPF support should flow to provinces on a conditional basis affecting academic programs. In fact, there were representations opposing such federal influence. There was broadly based and strong support, however, for more accountability and for the provision of more information to Parliament and to the public respecting provincial use of the federal government's transfers to them for higher education. In this connection, most representatives from the university sector urged that future federal post-secondary transfers be publicly earmarked for higher education. In addition, proposals were advanced for a return to a modified cost-sharing approach based on periodic adjustments of federal grants to a specified percentage of provincial or institutional post-secondary expenditures.

Several briefs explored the advantages and disadvantages of greater reliance on increased student fees as a source of financing for post-secondary institutions, coupled with increased federal assistance to students to ensure that barriers to entry were not thereby aggravated. Various alternatives for student aid were also discussed, including repayment of loans, if required, on a basis similar to that now in use under the Canada Student Loan program, or through the federal income tax system.

Not all witnesses agreed with the underfunding arguments outlined above, nor was there unanimity about avoiding substantial changes in the current post-secondary arrangements. Some witnesses suggested directing support to areas of particular federal concern, for example, specific needs for highly-skilled labour or for research, with federal support to include provision for meeting overhead costs of research. A paper tabled by one witness set out this issue as follows:

Governments and universities will find it increasingly difficult to be detached from the manpower development aspects of university education as highly qualified labour becomes an increasingly important factor in Canadian productivity growth and international competitiveness.¹¹

Far-reaching changes in the orientation of the whole post-secondary education system were advocated in the brief from the Canadian Association for Adult Education, and changes in the federal approach to higher education support were suggested. Their objective is to permit, indeed

encourage, returning periodically to training or education throughout one's adult life.

Except for the suggestion of outright federal withdrawal from general transfers for post-secondary education, virtually all witnesses appearing before the Task Force, including those advocating substantial changes, urged strongly that the issues in question be studied and discussed in some form of public inquiry, 'higher education council' or federal-provincial forum before action is taken. In addition, great emphasis was placed on the need to avoid precipitous changes in financial arrangements for the sector.

The New Brunswick, Manitoba and British Columbia governments' statements referred to the country-wide purposes served by the post-secondary sector and the need for intergovernmental consultation and co-operation respecting federal involvement in the area. Provincial ministers did not, of course, comment extensively on the adequacy of funding of the post-secondary sector. However, the statements released by the governments of Newfoundland and New Brunswick referred to the increased funding that would be required to bring services in their areas closer to a national standard.

The Hon. Allan MacEachen, federal Minister of Finance, and the Hon. Francis Fox, Secretary of State, discussed federal involvement in post-secondary education when they appeared before the Task Force. Said the former in his statement:

The post-secondary...transfer...to the extent it serves federal policy...is mainly related to long-term economic development. The existence of a large number of highly qualified managers, professionals and technicians is essential for future development. It is also in the university atmosphere that a good deal of the research which generates scientific advance, invention and industrial innovation takes place. However, the program as it now exists provides no link between these obvious federal policy interests and provincial outlays financed by these transfers.¹²

The Secretary of State's brief proposed a rationale for a federal role in post-secondary education, suggested a list of objectives to guide federal programming in this area and outlined a possible federal approach for the future. The rationale is rooted in the country's requirements in such

areas as economic growth, manpower training, accessibility, mobility, research and technological advancement, official languages, Canadian studies, the education of native Canadians, military studies and international relations. The list of objectives for post-secondary education closely parallels many of those presented by other witnesses. Those that appear to be most in tune with the suggestions of spokesmen for the post-secondary sector and for a number of provincial governments, are set out in the following quotations from the Secretary of State's testimony:

General support of the post-secondary system objective: to assist in maintaining and strengthening a general knowledge, learning and critical capacity in the post-secondary system...which provides the infra-structure..to meet more specific objectives...with particular emphasis on pan-Canadian concerns.

Manpower objectives: to promote adequate levels of training...particularly for occupations requiring highly skilled nationally and internationally mobile manpower.

Mobility objective: to minimize barriers to inter-provincial mobility of students and teachers...and of graduates wishing to work in other provinces.

Research and economic growth objectives: to support research and development...in order to promote economic growth and to support graduate training for the nation's overall research and development needs.

Citizenship, language and cultural identity objective: to promote...a sense of Canadian citizenship and identity, with particular emphasis on the nation's bilingual nature and to increase access by members of official language minorities to a full range of educational opportunities in their own language.

Accessibility objective: to support equality of opportunity in [student] access to the...system, by reducing geographic, socio-economic and other constraints on participation.

International Relations objective: to promote Canada's international interests in matters relating to education...¹³

The Secretary of State noted that programs in support of these objectives are found in many departments and agencies. He also assessed the effectiveness of the current post-secondary arrangements in attaining the five objectives set out in 1976 when the Prime Minister introduced the EPF proposals. In summary these objectives were to:

- maintain standards of service...in the provincial programs;
- put the federal transfers on a more stable footing;
- give the provinces more flexibility in programming;
- bring about greater equality [in federal support] among the provinces; [and]
- provide for continuing joint policy discussions relating to the health and post-secondary education fields.

The Secretary of State concluded that the financial objectives have been met. However, "...the joint consultation objectives have not been achieved and there is some question about ...success...in the maintenance of standards".¹⁴

The Secretary of State suggested that the current review should consider the appropriateness of a more active approach in the achievement of the country's objectives. He went on to say that visibility, accountability and fiscal imbalances are matters of concern, but more importantly, "...EPF must be examined in the light of the changing needs of the post-secondary institutions. While there would be argument about the extent of an alleged deterioration of post-secondary capacity...there would be little disagreement that the...system will change profoundly over the next...decades as a result of ...adult participation and...projected declines...in the size of the 18 to 24 year old population".¹⁵

In concluding, the Secretary of State noted the need for a co-ordinated federal approach to post-secondary education that would be realistic in the light of a policy of fiscal restraint and consistent with the principles of accountability and visibility. Such a strategy, he said, might include:

1. moving to a more equitable sharing of post-secondary financing among...governments;
2. increasing the percentage of federal expenditures related to specific...objectives and/or to direct federal support of the post-secondary infrastructure, while still maintaining a significant level of indirect infrastructure support via the provinces; [and]

3. creating stronger mechanisms for co-ordination and policy development...both within the federal government and among the federal and provincial governments and the post-secondary institutions.¹⁶

Options: Analysis and Conclusions

A variety of proposals arose from the arguments just outlined and the following, which are not always mutually compatible, received most attention from representatives of post-secondary institutions, teachers, students and from some individual witnesses:

1. Mechanisms for Review and Co-ordination
 - *a public inquiry*, perhaps a royal commission, on the future role of higher education in Canada, and how it should be financed
 - *a continuing Canadian forum*, perhaps a 'Council on Higher Education', made up of provincial and federal government representatives (and involving the academic community in some way), to discuss provincial and Canada-wide objectives and how to co-operate and develop concerted action to achieve those objectives
 - *a focal point within the federal government* that would have a strong mandate to co-ordinate federal concerns and involvement in post-secondary matters
2. Level and Form of Federal Support
 - *continuation of federal general support* to post-secondary education, through block-funding or modified block-funding to provinces, along the lines of the EPF formula
 - *shifting some EPF support* to more clearly identifiable areas of federal responsibility, for example, to research and development and related university overhead costs, or to critical shortages of highly qualified manpower
 - *shifting a portion of EPF support* indirectly to institutions through significant increases in student grants or loans, thereby permitting institutions to finance a higher proportion of their expenditures through substantially increased student fees
3. Student Assistance
 - *increasing student aid* for needy students, making realistic adjustment to current assistance programs to take account of increased living costs and reduced opportunities for summer employment
4. Accountability to Parliament
 - *increased accountability* to Parliament (and to the public) respecting general transfers in support of higher education, for example, by publicly 'earmarking' transfers for spending on post-secondary education, or by re-establishing some relationship—perhaps only periodically—between the size of the federal transfers and related institutional or provincial government costs, and by obtaining reports from provinces on the uses of federal funds transferred to them for general support of higher education

In assessing the significance and validity of the evidence, the Task Force has been acutely conscious of two basic constraints. First, although the federal government must look to post-secondary education to satisfy some of the country's important objectives, and although institutions of higher learning are essential elements in a society's life, culture and national character, the federal approach must respect the primary responsibility of the provinces in this area. Second, it is quite apparent that serious problems are being encountered in most provinces respecting the capacity of the higher education system to serve society's needs. We believe, however, that in this complex area, it would be unwise for us to attempt to arrive at specific and far-reaching proposals on how the federal government might respond to complement provincial efforts to meet this challenge.

As regards problems in post-secondary education, the complexity and difficulties of the current situation in Canada are outlined—for the university sector—in 'Canadian Universities 1980 and Beyond', a recent study by Professor Peter M. Leslie:

In this report it will accordingly be argued that universities must have a large measure of institutional autonomy as well as a dependable income which is adequate to society's expectations of them. But not too dependable! University reve-

nues ought not be so fixed as to be unaffected by levels of performance. An attempt must be made to reconcile financial security with the provision of rewards for excellence. On the one hand it must be recognized that universities have large needs and that penury will drive universities to mediocrity or worse. On the other hand, it is well to remember that money alone will not ensure excellence. Universities are not immune to shoddiness, any more than other institutions are; and it is salutary for them to have a financial stake in enhancing their reputations. When high standards in teaching and research cannot ease financial strangulation and when lagging performance will incur no financial penalty, the university becomes prey to fatalism, declining morale, and the tolerance of inanition in its professional staff.

These dangers are particularly acute in the existing conjuncture of events in Canada. Canadian universities, as they move into the 1980s will find it increasingly difficult to think in terms of anything but survival. This is partly because in most provinces their incomes, if discounted for inflation, have been dropping for some years and may well continue to do so. But the reasons will be by no means uniquely financial. They will pertain also to falling student numbers and the attendant incapacity to hire new staff. It will be increasingly difficult for them to obtain an infusion of talent, ambition and idealism. Universities face a lengthy period of retrenchment or contraction; and it is important that the design of new funding arrangements should not exacerbate the problems and dangers which are equally the legacy of rapid growth during the 1960s and the anticipated result of no-growth or shrinkage in the next two decades or so. Changes in funding practices for Canadian universities must take account of the difficulties faced by and within the universities at this juncture in their history. Financial arrangements must be such as to encourage internal change and self-renewal, and constant adaptability to the needs of scholarship as well as to the needs of the society which sustains them and which they serve.¹⁷

Although Professor Leslie's comments relate to universities, the Task Force believes that other post-secondary institutions are facing difficulties of the same order. This seems likely to be particularly true for community colleges in their attempts to respond to Canada's immediate and future requirements for skilled technicians in a rapidly changing high technology economy.

Mechanisms for Review and Co-ordination Several groups from the post-secondary sector proposed a public inquiry or royal commission on higher education in Canada. We appreciate the concerns that underlie this proposal—concerns about the

absence of a national approach to post-secondary education and of sufficiently concerted efforts by governments and others involved. However, we believe that the higher education issues facing the country are more likely to be handled satisfactorily through the political process, where solutions can emerge in the context of the realities of the current economic situation, Canada's needs for highly skilled manpower and provincial responsibility for education and post-secondary institutions.

There is widespread agreement that for the rest of the 1980s, the Canadian post-secondary education system will face very difficult problems of adjustment to enrolment changes and shifting demands for the intellectual resources and highly-qualified people to serve the needs of Canadian society. In addition, the country as a whole has interests and purposes that can only be satisfied through vibrant, intellectually active and concerned institutions, their faculties and students. *The Task Force appreciates fully, however, that because education is under provincial jurisdiction, responsibility for coping with change and effectively serving broad Canadian interests must rest with the provinces and their institutions. Therefore, we believe that there should be an effective consultation mechanism to ensure concerted efforts by all concerned to establish and attain the goals that are of mutual interest to both orders of government.*

This necessity was accepted at the conclusion of the 1976 First Ministers' Conference, where it was agreed that the Council of Ministers of Education, Canada (CMEC) and the Secretary of State would meet regularly to discuss questions of mutual interest. It is apparent that this arrangement has not become fully operational, and failure to achieve this goal has tended to undermine the rationale for the commitment of the federal government to continue to provide general support to the provinces for higher education.

It is our hope that this forum can still be made to serve the purpose foreseen for it in 1976, and we urge both orders of government to make a determined effort in this regard. The provincial and federal ministers involved should be able to make a valuable contribution by defining national objectives and by ensuring the harmonization of related activities by both orders of government. *The Task Force therefore recommends that*

in line with the 1976 First Ministers' commitment, the responsible federal minister or ministers proceed on an urgent basis to consult with the Council of Ministers of Education, Canada on matters of concern to both orders of government in the field of higher education.

In pressing for a forum for discussion of post-secondary matters, many representatives of higher education institutions, faculty and students also argued strongly for their involvement in intergovernmental discussions affecting them. It seems unlikely that they could be included in meetings between the CMEC and the Secretary of State. However, we believe that the expertise of these groups could be used to advantage. One approach might be for provincial and federal ministers to commission studies and research to be carried out by individuals or associations from the post-secondary sector. An interesting suggestion on the role of universities in support of intergovernmental discussion emerges from Peter Leslie's study. He believes

... it would be salutary if the universities of Canada formulated and endorsed a statement of what they consider to be Canadian purposes in higher education, distinct from but complementary to the purposes of each province. Where appropriate, they should express their support for federal action to realize these purposes. It should be emphasized that in some cases, interprovincial co-operation may be simpler and more effective than federal action in responding to needs that transcend the borders of particular provinces... If they [the universities] have made it clear what they consider to be the provincial government's prerogatives in the field, a call for federal action to complement and assist provincial policies should provide a valuable basis for discussion among universities and governments, both federal and provincial.¹⁸

We suggest that early attention should be given to the definition of purposes in post-secondary education that are of concern to all governments. In this connection, we would see priority consideration being given to the need for more highly-qualified manpower in the 1980s, and the confirmation of existing commitments to student mobility and equality of access to post-secondary education for Canadians. Similarly, it is desirable, in our view, to ensure reasonable access to Canadian higher education for foreign students.

The extent of student mobility today is illustrated by Table V-2 which displays the 'home residence' of out-of-province university students in 1979-80. For most provinces the percentage of non-resident Canadian students ranges around seven to eight per cent of full-time university enrolment. The provinces carrying the heavy loads in this regard are Nova Scotia and New Brunswick, at approximately 25 per cent.

We wish to emphasize that we have been impressed by the extent to which the objectives of mobility and equality of access are now being met in Canadian post-secondary education. Our concern is the negative consequences that could flow from continuing financial constraint in the years ahead.

Higher fees for foreign students recently have been instituted in a number of provinces. We are concerned that such a practice could have an adverse effect on Canada's international objectives, such as assisting developing countries through providing education and training for their citizens. It is also in the interests of long-term Canadian economic, political and social development, both at home and abroad, to ensure that foreign students continue to be welcomed in Canada for educational purposes. This federal objective could be of sufficient importance to warrant additional support for foreign students under certain circumstances.

As noted above, a number of witnesses argued for better internal co-ordination of federal activities affecting post-secondary education. As indicated in Table V-1, several federal agencies have large expenditure programs involving post-secondary institutions. The main examples are the sponsored research programs of the granting councils and a few large departments, and manpower training purchases by the Canada Employment and Immigration Commission. It seems reasonable that such activities should be conducted within a framework of an overall view of the Canadian purposes to be served by higher education. Moreover, if the consultations with the CMEC proposed above become an ongoing reality, it will be essential to ensure an internally consistent approach from the federal side. *The Task Force therefore recommends that*

Table V-2
Full-time Graduate and Undergraduate University Students in Canada
(Origin and Province of Attendance)
1979-1980

From:	To:	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	TOTAL
Newfoundland		5,835	5	437	127	51	232	1	9	27	21	6,745
Prince Edward Island		15	1,105	567	239	27	114	6	2	12	11	2,098
Nova Scotia		41	20	10,971	658	221	685	32	6	66	100	12,800
New Brunswick		70	54	1,557	7,316	207	499	20	17	36	45	9,821
Quebec		51	39	409	1,193	63,355	6,677	66	42	149	258	72,239
Ontario		69	33	665	395	1,316	120,267	629	248	546	993	125,161
Manitoba		5	1	149	21	84	556	12,839	185	181	188	14,209
Saskatchewan		2	2	29	7	47	369	229	8,513	293	166	9,657
Alberta		17	5	139	22	126	1,004	197	401	24,307	753	26,971
British Columbia		12	3	103	42	268	1,083	188	295	887	23,659	26,540
Yukon/Northwest Territories		3	—	6	2	10	58	10	10	166	91	356
Outside*		8	2	40	47	162	554	10	—	51	253	1,127
Total Other Canadians		293	164	4,101	2,753	2,519	11,831	1,388	1,215	2,414	2,879	29,557
Non Canadian**		294	63	1,760	668	8,276	17,367	1,704	1,112	3,156	3,080	37,380
Unclassified & Unreported***		7	—	193	137	11,976	1,517	33	3,024	111	1,004	18,002
Total Enrolment		6,429	1,332	17,025	10,874	86,126	161,341	15,964	13,864	29,998	30,622	353,106
Other Canadians as % of Total Enrolment		4.6%	12.3%	24.1%	25.3%	2.9%	7.3%	8.7%	8.8%	8.0%	9.4%	8.4%

*Canadians resident outside Canada but attending universities in Canada.

**Includes landed immigrants

***Possibly includes some Canadians.

Source: Statistics Canada.

early consideration be given to the establishment of a focal point or mechanism to ensure internal co-ordination of federal programs related to post-secondary education.

The ministers most likely to be involved on an ongoing basis in such an arrangement would appear to be the Secretary of State, the Minister of State for Science and Technology and the Minister of Employment and Immigration.

Level and Form of Federal Support It is clear that in most provinces, the value of the EPF transfer—whether measured in cash or as a total of cash and EPF tax point value—has grown faster than provincial support for higher education in recent years. This is illustrated in Table V-3, which also shows the large role played by the federal government in supporting provincial financing of post-secondary education since 1967-68. As discussed in Chapter III, there is a controversy about the quantum of federal support, that is, whether the federal contribution should be seen as including EPF cash plus the value of the related tax transfer, or as the cash only. However, no matter which measure is used, there is no doubt that federal action over the years, in one way or another, has underwritten provincial financing of higher education to a remarkable degree.

Representatives of the provinces pointed out that the rate of growth of the EPF transfer has fallen, and can be expected to be somewhat lower than nominal Gross National Product (GNP) increases over the next few years—a period when provinces expect higher education costs to rise faster than economic growth. It is true that if the present arrangement were to be continued with the same annual escalator (a three year moving average per capita GNP growth), federal contributions probably would fall behind inflation. On the other

hand, forecasts of higher education operating costs available to the Task Force indicate virtually no increase in costs in real terms over the next several years. In fact, these forecasts (see Table V-4) suggest that post-secondary operating costs in 1981 constant dollars could fall short of GNP growth by perhaps one percentage point annually during the next five or six years. Much depends on participation rates across the demographic spectrum—that is, on the personal decisions of those who might be candidates for post-secondary level training. Government policies to encourage increased enrolment or retraining in areas of highly-skilled manpower shortages could also change the picture. However, current projections of post-secondary enrolment figures, set out in Table V-5,* indicate declines in all provinces throughout the rest of the 1980s.

Given the scale of recent increases in the federal contribution to post-secondary operating costs documented in Table V-3, our view is that current federal support to this area is certainly adequate. It is apparent, however, that many, perhaps most, post-secondary institutions are finding it difficult to make the adjustments essential to serving the country's changing economic, social and other needs. There appears to be no doubt that these difficulties are being compounded by financial constraints. The underlying question in this regard is the adequacy of the resources institutions will receive from the provinces in the years ahead. The Task Force appreciates that most provinces are coping with the need to effect overall restraint on their budgets and that many of them will not find it easy to ensure that post-secondary education has resources it may require. Provincial problems in this regard could be exacerbated—and seriously exacerbated for some—if the federal government's support were suddenly to be capped or reduced. *It is our view that such precipitous action should be avoided and that, indeed, federal general support should be continued on the current basis, at least until the two orders of government have consulted about the goals and future needs of the higher education sector.*

The provision of federal post-secondary assistance through 'block-funding' along the lines of the present arrangement has widespread support, on the part of both governments and representatives of the academic community. We also believe that this method of providing general support to

*The forecasts of costs in Table V-4 are based partly on the projected enrolments of Table V-5. Table V-5 shows provincial variations, but a 1982 peak in full-time equivalent enrolments in Canada. However, David K. Foot, after an intensive analysis of relevant data concluded that "...further increases can be anticipated for the next three or four years". Foot dealt only with university enrolments whereas Table V-5 covers other post-secondary institutions as well. See—David K. Foot, "A Troubled Future? University Enrolments in Canada and its Provinces", in David M. Nowlan and Richard Bellaire, eds., *Financing Canadian Universities* (Toronto: OISE Press, forthcoming, August 1981).

Table V-3*
Federal Share of Funding of Post-Secondary Education Operating Costs
(current \$ thousands)

Federal Transfers to Provinces and Institutions	1967/68	1976/77	1977/78	1980/81	1981/82 ⁽¹⁾
<i>Newfoundland</i>					
1. Cash less Revenue Guarantee ⁽²⁾	3,617	14,951	33,173	54,883	59,319
2. Cash and Tax less Revenue Guarantee ⁽³⁾	9,016	39,741	54,339	83,541	91,586
3. Total Post-Secondary Operating Costs	10,700	65,514	74,670	92,854	101,648
4. Line [1] as % of Line [3]	33.8%	22.8%	44.4%	59.1%	58.3%
5. Line [2] as % of Line [3]	84.2%	60.6%	72.8%	89.9%	90.1%
<i>Prince Edward Island</i>					
1. Cash less Revenue Guarantee ⁽²⁾	1,124	2,087	6,520	9,661	10,740
2. Cash and Tax less Revenue Guarantee ⁽³⁾	1,855	7,335	11,031	15,804	17,624
3. Total Post-Secondary Operating Costs	2,521	9,903	9,491	14,311	15,524
4. [1] as % of [3]	44.5%	21.0%	68.6%	67.5%	69.1%
5. [2] as % of [3]	73.5%	74.0%	116.2%	110.4%	113.5%
<i>Nova Scotia</i>					
1. Cash less Revenue Guarantee ⁽²⁾	11,751	31,669	52,945	71,218	88,458
2. Cash and Tax less Revenue Guarantee ⁽³⁾	20,023	68,440	84,281	113,344	135,943
3. Total Post-Secondary Operating Costs	33,446	102,496	118,325	164,319	176,074
4. [1] as % of [3]	35.1%	30.8%	44.7%	43.3%	50.2%
5. [2] as % of [3]	59.8%	66.7%	71.2%	68.9%	77.0%
<i>New Brunswick</i>					
1. Cash less Revenue Guarantee ⁽²⁾	5,139	15,705	37,896	63,557	69,400
2. Cash and Tax less Revenue Guarantee ⁽³⁾	11,869	45,778	63,681	98,502	108,655
3. Total Post-Secondary Operating Costs	20,024	70,717	72,872	108,861	118,708
4. [1] as % of [3]	25.6%	22.2%	52.0%	58.3%	58.4%
5. [2] as % of [3]	59.2%	64.7%	87.4%	90.4%	91.5%
<i>Quebec</i>					
1. Cash less Revenue Guarantee ⁽⁴⁾	91,379	421,162	430,662	594,665	651,384
2. Cash and Tax less Revenue Guarantee ⁽⁴⁾	154,041	697,339	666,429	878,649	997,817
3. Total Post-Secondary Operating Costs	227,690	1,005,247	1,221,525	1,614,844	1,785,925
4. [1] as % of [3]	40.1%	41.8%	35.2%	36.8%	36.4%
5. [2] as % of [3]	67.6%	69.3%	54.6%	54.4%	55.8%
<i>Ontario</i>					
1. Cash less Revenue Guarantee ⁽²⁾	96,567	283,591	486,683	734,443	798,186
2. Cash and Tax less Revenue Guarantee ⁽³⁾	193,910	698,027	835,316	1,199,361	1,322,254
3. Total Post-Secondary Operating Costs	347,268	1,239,407	1,338,295	1,738,469	1,893,607
4. [1] as % of [3]	27.8%	22.8%	36.3%	42.2%	42.1%
5. [2] as % of [3]	55.8%	56.3%	62.4%	68.9%	69.8%
<i>Manitoba</i>					
1. Cash less Revenue Guarantee ⁽²⁾	14,019	42,086	66,105	94,119	101,667
2. Cash and Tax less Revenue Guarantee ⁽³⁾	24,466	87,469	104,722	144,937	158,315
3. Total Post-Secondary Operating Costs	41,587	127,793	142,900	169,448	190,253
4. [1] as % of [3]	33.7%	32.9%	46.9%	55.5%	53.3%
5. [2] as % of [3]	58.8%	68.4%	73.2%	85.5%	83.1%
<i>Saskatchewan</i>					
1. Cash less Revenue Guarantee ⁽²⁾	17,213	27,796	53,283	87,056	101,294
2. Cash and Tax less Revenue Guarantee ⁽³⁾	24,583	68,778	88,444	135,953	146,242
3. Total Post-Secondary Operating Costs	35,802	111,864	125,760	173,028	188,008
4. [1] as % of [3]	48.0%	24.8%	42.3%	50.3%	53.8%
5. [2] as % of [3]	68.6%	61.4%	70.3%	78.5%	77.7%

(continued overleaf)

Table V-3 (cont'd)*
Federal Share of Funding of Post-Secondary Education Operating Costs
 (current \$ thousands)

Federal Transfers to Provinces and Institutions	1967/68	1976/77	1977/78	1980/81	1981/82 ⁽¹⁾
<i>Alberta</i>					
1. Cash less Revenue Guarantee ⁽²⁾	31,530	60,799	97,167	149,853	171,983
2. Cash and Tax less Revenue Guarantee ⁽³⁾	47,376	164,736	188,772	283,679	322,651
3. Total Post-Secondary Operating Costs	71,471	269,037	325,144	436,193	506,745
4. [1] as % of [3]	44.1%	22.5%	29.8%	34.3%	33.9%
5. [2] as % of [3]	66.2%	61.2%	58.0%	65.0%	63.6%
<i>British Columbia</i>					
1. Cash less Revenue Guarantee ⁽²⁾	21,463	54,259	129,487	211,028	237,269
2. Cash and Tax less Revenue Guarantee ⁽³⁾	46,344	180,571	239,491	363,613	409,367
3. Total Post-Secondary Operating Costs	85,958	317,522	350,499	512,692	607,939
4. [1] as % of [3]	24.9%	17.0%	36.9%	41.1%	39.0%
5. [2] as % of [3]	53.9%	56.8%	68.6%	70.9%	67.3%
<i>Canada</i>					
1. Cash less Revenue Guarantee ⁽²⁾	293,802	954,092	1,395,926	2,084,377	2,302,781
2. Cash and Tax less Revenue Guarantee ⁽³⁾	533,483	2,058,201	2,219,379	3,510,832	3,552,469
3. Total Post-Secondary Operating Costs	876,467	3,318,500	3,779,431	5,025,019	5,584,431
4. [1] as % of [3]	33.5%	28.7%	36.9%	41.4%	41.2%
5. [2] as % of [3]	60.8%	62.0%	58.7%	69.8%	63.6%

*This table should be read in light of the discussion of EPF transfers in Chapter III.

Notes: (1) Post-secondary operating costs are based in part on provincial budget figures.

(2) Includes 32.1% of EPF basic and transitional cash payments to provinces plus direct payments to institutions from 1977/78 to 1981/82; less revenue guarantee (basic cash and related transitional cash) from 1977/78 to 1981/82.

(3) Includes federal revenues forgone through the original 1967 post-secondary education equalized tax transfer from 1967/68 to 1976/77; but 32.1% of the federal revenues forgone through EPF equalized tax points transfer from 1977/78 to 1981/82.

(4) Cash portion in lines (1) and (2) in each case includes 32.1% of EPF contracting out abatement to Québec for post-secondary education from 1977/78 to 1981/82.

Sources: Department of Finance; Statistics Canada.

the provinces best accords with the primary responsibility of the provinces for education. The Task Force therefore recommends that

federal general support for higher education be continued on a block-funded basis but, as argued in Chapter III, that it be established as a program separate from future support for health programs.

The question of the form of federal post-secondary assistance (cash or cash plus tax point values), and its presentation or display in future arrangements, is dealt with in Chapter III.

The Task Force discussed the possibility of calculating one-half of future block-funded transfers on the basis of full-time enrolment (or registrations for post-secondary courses) in each province, and the other half as under the present arrangements, that is, an equal per capita amount for each province. Such a formula would recognize greater

need in provinces of high enrolment relative to the national average. (See Table V-5 for past and forecast future enrolments.) On the other hand, this approach would result in unequal per capita grants among the provinces—contrary to one of the original objectives of the EPF arrangements. It would, moreover, present difficulties in determining accurate full-time enrolment figures. Inevitably, the conversion of part-time registrations to full-time equivalents would be cause for debate and would tempt provinces and institutions to classify borderline courses as post-secondary. Nevertheless, some Task Force members feel that this suggestion merits consideration.

Before arriving at the conclusions set out above, we reviewed the proposals of the recently released report of the Task Force (of officials) on Labour Market Development in the 1980s, in particular, chapter 9, which discusses highly qualified manpower training. This report, written from the vantage point of labour market supply and returns on

Table V-4
Forecast of
Post-Secondary Education Operating Costs
(1981 constant \$ thousands)

		1982-83		1983-84		1984-85		1985-86		1986-87	
		\$	% incr.	\$	% incr.	\$	% incr.	\$	% incr.	\$	% incr.
Nfld.	Non-university	14,002	—	14,050	—	13,993	—	13,749	—	13,573	—
	University	88,749	—	78,559	—	78,547	—	77,895	—	77,440	—
	Total	102,751	1.1	92,609	-9.9	92,540	-0.1	91,644	-1.0	91,013	-0.7
P.E.I.	Non-university	5,660	—	5,660	—	5,630	—	5,534	—	5,397	—
	University	9,998	—	9,998	—	10,051	—	9,969	—	9,819	—
	Total	15,658	0.9	15,658	0.0	15,681	0.1	15,503	-1.1	15,216	-1.9
N.S.	Non-university	17,355	—	17,311	—	17,139	—	16,802	—	16,349	—
	University	161,052	—	160,585	—	159,593	—	157,638	—	154,798	—
	Total	178,407	1.3	177,896	-0.3	176,732	-0.7	174,440	-1.3	171,147	-1.9
N.B.	Non-university	16,798	—	16,734	—	16,593	—	16,298	—	15,875	—
	University	102,953	—	103,001	—	102,544	—	101,450	—	99,794	—
	Total	119,751	0.9	119,735	0.0	119,137	-0.5	117,748	-1.2	115,669	-1.8
Que.	Non-university	746,980	—	728,919	—	709,982	—	686,339	—	664,339	—
	University	1,048,885	—	1,049,609	—	1,034,775	—	1,014,867	—	995,216	—
	Total	1,795,865	0.6	1,779,028	-0.9	1,744,757	-1.9	1,701,206	-2.5	1,659,555	-2.4
Ont.	Non-university	967,524	—	465,874	—	462,978	—	456,580	—	445,940	—
	University	1,453,651	—	1,458,816	—	1,454,897	—	1,442,875	—	1,420,881	—
	Total	1,921,175	1.5	1,924,690	0.2	1,917,875	-0.4	1,899,455	-1.0	1,866,821	-1.7
Man.	Non-university	19,857	—	19,772	—	19,546	—	19,166	—	18,658	—
	University	172,193	—	171,557	—	170,742	—	169,001	—	166,540	—
	Total	192,050	0.9	191,329	-0.4	190,288	-0.5	188,167	-1.1	185,198	-1.6
Sask.	Non-university	29,070	—	28,544	—	27,920	—	27,161	—	26,299	—
	University	161,508	—	161,486	—	159,102	—	155,985	—	152,439	—
	Total	190,578	1.4	190,030	-0.3	186,022	-2.1	183,146	-1.5	178,738	-2.4
Alta.	Non-university	149,890	—	149,715	—	149,911	—	149,234	—	147,856	—
	University	366,620	—	368,791	—	370,518	—	370,320	—	368,643	—
	Total	516,510	1.9	518,506	0.4	520,429	0.4	519,554	-0.2	516,499	-0.6
B.C.	Non-University	199,499	—	198,680	—	197,569	—	194,979	—	192,053	—
	University	419,281	—	420,914	—	420,179	—	416,967	—	413,048	—
	Total	618,780	1.8	619,594	0.1	617,748	-0.3	611,946	-0.9	605,101	-1.1
Canada	Non-university	1,666,635	—	1,645,259	—	1,621,261	—	1,585,842	—	1,546,339	—
	University	3,984,890	—	3,983,816	—	3,960,948	—	3,916,967	—	3,858,618	—
	Total	5,651,525	1.2	5,629,075	-0.4	5,582,209	-0.8	5,502,809	-1.4	5,404,957	-1.8

Source: Statistics Canada unpublished data.

investment in training, argues for some reduction in total post-secondary commitments, accompanied by a significant internal reallocation of the remaining higher education resources to areas of highly qualified manpower shortages.

The Labour Market report also suggests changes in federal programs and new initiatives to assist the institutional adjustment required to meet Canada's current and future needs for highly

qualified manpower. The report also notes, however, that "...the main initiatives...will have to be taken by provincial governments and the institutions themselves. Federal policies can be facilitative, but collective federal, provincial, institutional and private sector action is required to achieve full success".¹⁹

As the Labour Market report intimates, early consultation with the provinces is essential. Indeed,

Table V-5
Full-time Equivalent Post-secondary Enrolment*

Year	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	Canada
1972 ^a	9,959	2,377	19,760	13,809	185,208	208,060	23,221	17,344	43,819	41,790	565,347
1973 ^a	9,329	2,621	20,326	13,422	192,556	218,932	23,032	17,898	45,249	43,932	587,297
1974 ^a	9,029	2,456	21,365	13,410	200,427	229,705	23,779	18,105	46,849	49,817	614,942
1975 ^a	9,241	2,467	22,713	14,290	214,348	244,037	25,431	19,056	50,376	51,803	653,762
1976 ^a	9,734	2,515	23,256	14,000	222,017	247,315	25,687	19,834	51,262	51,700	667,320
1977 ^a	9,917	2,570	23,337	14,157	241,247	246,551	24,953	19,976	52,158	51,580	686,446
1978 ^a	9,190	2,432	22,911	13,944	247,157	245,607	23,814	19,436	51,404	51,981	687,876
1979 ^a	9,789	2,355	22,674	14,107	251,045	252,984	23,025	19,332	51,842	52,505	699,658
1980 ^a	10,793	2,340	23,480	14,623	256,650	266,017	23,883	19,903	53,093	54,267	725,049
1981	10,977	2,313	23,663	14,887	258,867	273,583	24,173	20,193	54,123	55,193	737,972
1982	11,053	2,313	23,940	14,927	257,267	276,667	24,317	20,407	54,993	55,983	741,867
1983	9,510	2,313	23,830	14,927	253,100	277,367	24,173	20,343	55,277	56,103	736,943
1984	9,496	2,321	23,582	14,808	245,484	275,829	23,959	19,879	55,566	55,864	726,788
1985	9,346	2,284	23,090	14,527	235,845	271,680	23,526	19,278	55,423	55,107	710,106
1986	9,239	2,224	22,387	14,106	226,645	264,380	22,924	18,594	54,950	54,210	689,659
1987	9,099	2,173	21,644	13,725	217,510	257,716	22,355	17,976	54,483	53,554	670,235
1988	8,983	2,120	20,986	13,245	208,861	251,875	21,809	17,301	54,052	52,849	652,081
1989	8,827	2,055	20,417	12,937	199,451	246,830	21,478	16,693	53,711	52,297	634,696
1990	8,618	2,003	19,906	12,656	192,245	241,466	21,048	16,133	53,369	51,738	619,182

*Includes full-time university and non-university enrolment and the full-time equivalent of part-time university enrolment using a factor of 3 for conversion. 1981-83 is 1981 Advance Statistics of Education data and 1984 and beyond assumes constant participation at 1983 level.

a = actual

p = preliminary

Source: Statistics Canada.

the consultation framework for discussions between federal ministers and the CMEC proposed earlier in this chapter could provide a useful vehicle for intergovernmental discussion of a broad range of post-secondary questions of concern to both orders of government, including the views expressed in the Labour Market report.

Student Assistance The subject of student assistance is closely linked to the accessibility and mobility goals discussed above. Moreover, student assistance could become more directly connected with federal post-secondary support policy should it be decided, sometime in the future, to shift, indirectly, some resources to post-secondary institutions through increased student aid that would then be used, in part, to finance substantial fee increases. Although this subject lies outside our formal terms of reference, we make some proposals for work to follow up the Report of the Federal-Provincial Task Force on Student Assistance (December 1981). We agree that early action is needed to remedy difficulties now being experienced, difficulties that are well-documented in that report. *We therefore recommend that*

the responsible provincial and federal ministers jointly review and take appropriate action on the alternatives for improved assistance to needy students described in the Report of the Task Force on Student Assistance.

We also recommend that

priority attention be given to early adjustments in existing programs that will ensure that needy students have realistic levels of assistance in the light of rising living and other costs and reduced opportunities for summer earnings.

Accountability to Parliament Finally, the Task Force is agreed that there should be more accountability to Parliament and more public information made available on the general (EPF) support provided to provinces for post-secondary education by the federal government.

The details of how this should be accomplished should be worked out primarily in intergovernmental discussions. We are of the view, nevertheless, that there should be a specific and separate annual

report made to Parliament by the responsible minister on federal involvement in matters affecting post-secondary education. Such a report could include details on support to provinces as well as on intergovernmental discussions on post-secondary matters of mutual concern and should be referred to a parliamentary committee for review. *The Task Force therefore recommends that*

the minister designated responsible for consulting with the Council of Ministers of Education, Canada (CMEC) report annually to Parliament, beginning in 1982-83 on:

- **transfers to each province for higher education;**
- **to the extent appropriate, other programs of federal support to or involvement in post-secondary education;**
- **the effectiveness of these federal programs in moving toward the country's economic and other goals; and**
- **the results of consultations with the CMEC about the definition of national purposes to be served by higher education, and the means by which the CMEC and the provinces will achieve these objectives.**

We also recommend that

the Minister's annual report be referred to a parliamentary committee for review, and that arrangements be negotiated with the provinces covering information exchange and such other action as may be required to enable the responsible minister to discharge his or her responsibility for reporting to Parliament.

Finally, the Task Force recommends that

the new post-secondary program be subject to alteration or termination on three years' notice, but with no notice possible before March 31, 1983.

This provision is not introduced in contemplation of or out of a wish to see any withdrawal from federal support for higher education. To the contrary, as is amply demonstrated in this chapter, we are convinced that the commitment of governments to the continuity of adequate general sup-

port to this area is of cardinal importance. It is possible, however, that at the end of the first year of the new program, some renegotiation will be desired—by provinces or the federal government or both—in the light of consultations on the definitions of national purposes to be served by higher education and related provincial views and actions. To reiterate, however, it is to continued federal support through block-funding—not to major change or withdrawal—that the Task Force has directed its thinking.

Notes (Chapter V)

- ¹ L'Université de Moncton, *Mémoire présenté au Groupe de travail parlementaire sur les arrangements fiscaux*, le 27 mai 1981, p. 1.
- ² Association of Universities and Colleges of Canada, *Submission to the Task force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements*, April 21, 1981, p. 2.
- ³ Association of Community Colleges, *Submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements*, May 31, 1981, p. 7-2.
- ⁴ Council of Ontario Universities, *A Brief to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements*, May 21, 1981, p. 5.
- ⁵ Douglas T. Kenny, President of the University of British Columbia, *Submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements*, June 3, 1981, p. 2, 6, and 7.
- ⁶ Hon. Richard Hatfield, Premier of New Brunswick, *Submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements*, May 27, 1981, p. 36.
- ⁷ University of Western Ontario Student's Council, *A Brief to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements*, May 1981, p. 2-5.
- ⁸ Pierre Bélanger, Fédération des associations des professeurs d'universités du Québec, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements*, Issue No. 24, p. 24:22.
- ⁹ David Lloyd Johnston, Principal and Vice-Chancellor, McGill University, *A Submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements*, June 1, 1981, p. 3.
- ¹⁰ T.K. Shoyama, School of Public Administration, University of Victoria, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on the Federal-Provincial Fiscal Arrangements*, Issue No. 20.
- ¹¹ David Stager, Manpower Issues in Financing Canadian Universities, March 3, 1981, p. 16. (A paper prepared for the Conference on Financing Canadian Universities.)
- ¹² Hon. Alan J. MacEachen, Deputy Prime Minister and Minister of Finance, *A Submission to the Parliamentary Task Force on the Federal-Provincial Fiscal Arrangements*, April 23, 1981, p. 18.
- ¹³ Hon. Francis Fox, Secretary of State, *Federal Support of Post-Secondary Education, Notes for Statement...to the Special Parliamentary Committee on the Federal-Provincial Fiscal Arrangements*, June 11, 1981, p. 6-9.
- ¹⁴ *Ibid.*, p. 13.
- ¹⁵ *Ibid.*, p. 14.
- ¹⁶ *Ibid.*, p. 16.
- ¹⁷ Peter M. Leslie, Study No. 3, *Canadian Universities 1980 and Beyond—Enrolment, Structural Change and Finance*, September 1980, p. ii.
- ¹⁸ *Ibid.*, p. 373-374.
- ¹⁹ Task Force on Labour Market Development in the 1980s, *Report* (Ottawa: Employment and Immigration Canada, 1981), p. 159.

Annex V-A

Student Assistance

The Task Force was impressed by the briefs and evidence from student groups respecting the need for changes to ensure more realistic, more equitable and more portable aid programs. Most of the student aid problems raised by students and representatives of post-secondary institutions have been intensively examined by a federal-provincial task force on student assistance. The report of that task force examines existing student aid programs and their shortcomings in relation to a set of agreed objectives and principles—objectives and principles that should continue, the report suggests, to guide student assistance programs. The objectives, which are also favoured by the parliamentary Task Force, include:

1. *Student Well-being Objectives*: to allow all qualified, financially needy students to engage in post-secondary education...
2. *Equal Opportunity Objective*: to improve access to post-secondary education by reducing geographic, socio-economic and other constraints on participation.
3. *Participation Objectives*: to encourage participation in post-secondary education of all with the potential to benefit, regardless of financial capacity.

The student aid task force concludes with fairly detailed descriptions of five alternatives for the continuation, modification or replacement of existing programs of assistance for both full and part-time students. (Quebec does not participate in the Canada Student Loan program—that province operates a separate program involving loans and grants. An observer from Quebec participated in the work of the Task Force on Student Assistance.)

The alternative plans referred to above include:

1. Continuation Plan

This plan would allow students in different provinces to receive different mixes of aid as at present, but the criteria to determine eligibility and need would be applied consistently in all provinces. The forms of aid would be those now available—guaranteed loans with varying degrees of interest subsidy, and grants.

2. The Loan-First Plan

The criteria for determining need, etc., would be the same as in 1., and a student with the same need would receive the same mix of loans and grants in all provinces. As intimated by its title, a loan would be provided to a first level of need, a grant to a second, and a mix of 50 per cent loan and 50 per cent grant thereafter to a maximum.

3. Aid Mix Related to Year of Study Plan

This is the same as 2. above, but to encourage lower income students, more grant money would be given to students in the early years of their post-secondary studies.

4. Income Contingent Repayment Plan

All or most aid in this plan would be repayable. Payments would be determined by income after graduation; an income tax surcharge might be the vehicle of collection.

5. All-Grant Plan

The title is self-explanatory.

The Income Contingent Repayment Plan is seen by some members of the parliamentary Task Force as being fairer, overall, than other student aid regimes based largely on grants. Such a plan

would place responsibility for repayment on those who benefit most from post-secondary education. Other members were concerned about the possible negative effects on accessibility associated with a high loan content in student aid, and favour something more akin to the Aid Mix Related to Year of Study Plan.

We agree that early action is needed to remedy the difficulties now being experienced, difficulties that are well-documented in the Report just cited. Therefore, we recommend that the responsible

provincial and federal ministers jointly review and take appropriate action on the alternatives for improved assistance to needy students described in the Report of the Task Force on Student Assistance.

We also recommend that priority attention be given to early adjustment in existing programs that will ensure that needy students have realistic levels of assistance in the light of rising living and other costs, and reduced opportunities for summer earnings.

Annex V-B

Definition of Post-Secondary Education For Purposes of the Post-Secondary Transfer 1967-68 through 1976-77

Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, 1972:

“post-secondary education”, in relation to a province, means every course of studies in the province that

(a) requires for admission the attainment of a level not lower than that of junior matriculation in the province,

(b) is of not less than 24 weeks duration, and

(c) has been certified as a course of studies at a post-secondary level by such persons or persons as may be designated by the Lieutenant-Governor in Council of the province for such purpose;

“junior matriculation”, in relation to a province, has the meaning given to that expression by the regulations;

Federal-Provincial Relations Act, 1972 Regulations:

“junior matriculation” means the level of academic attainment of a person

(a) who has completed a course of study that, in the year ending December 31, 1966, was recognized by the department of education of the province in which he completed it, in the case of Prince Edward Island, New Brunswick, Ontario or British Columbia, as being of grade 12 level in the province, and in all other provinces as being of grade 11 level in the province,

(b) who has completed a course of study that is recognized by the department of education of the province in which he completed it or an educational institution in that province as being an academic equivalent of the grade level prescribed in respect of the province in paragraph (a), or

(c) that, when taken with his work or other experience, is recognized by the department of education of the province in which he is resident or an educational institution in the province as being an educational equivalent of the grade level prescribed in respect of the province in paragraph (a);

Chapter VI

SOCIAL ASSISTANCE AND SOCIAL SERVICES: THE CANADA ASSISTANCE PLAN

As described in Chapter II, the Canada Assistance Plan (CAP) authorizes the federal government to share 50 per cent of the costs of provincially-delivered social services and social assistance subject to a test of need or likelihood of need. In this report 'social services' refers to personal services such as day care, home-makers, counselling services, child welfare and so on. 'Social assistance' includes only the payment of money to families or individuals to meet the ordinary expenses of daily life. Social assistance is usually available only as a last resort when all alternative sources of income fail. The disabled and single parents with dependent children make up the largest proportion of recipients. Persons who are able and willing to accept employment but who are unemployed may also receive social assistance if they are not eligible for unemployment insurance. (These definitions do not correspond precisely to those in the CAP, where social assistance includes social services purchased on a recipient's behalf as well as some child welfare services; further, in the CAP, 'social services' are called 'welfare services'.)

Although federal payments to the provinces under CAP are not part of the Fiscal Arrangements and Established Programs Financing (EPF) Act, they are linked in a number of ways. First, social services cost-shared under the CAP are closely related to extended health care programs covered under the EPF. As discussed in Chapter IV, part of the CAP was therefore 'folded in' to the EPF in 1977. Second, as one of the main federal-provincial transfer programs and the only remaining cost-shared transfer system, CAP will have to be considered in any general re-assessment of federal-provincial fiscal arrangements.

Although CAP transfers account for less than a fifth of the amount transferred under the fiscal arrangements and EPF, a surprisingly high proportion of the briefs heard by the Task Force focused on the CAP. This no doubt reflects not only the number of individual agencies active in this area, but also the priority many Canadians attach to programs now shared under the CAP. In its present form, CAP received broad support during the Task Force hearings. Nevertheless, in the review of briefs submitted to the Task Force, and during questioning and internal discussions, several major concerns emerged. This chapter presents these concerns and Task Force views on them.

Fiscal Arrangements for Social Assistance

We view programs in income redistribution, including social assistance paying money to individuals and families, as an area of co-jurisdiction with the provinces. This approach coincides with the 1969 constitutional proposals of the federal government "that Parliament and the provincial legislatures ought to have equal powers to make general income support payments to persons".¹ This proposition was accepted at that time by all provincial governments except that of Quebec.² *The Task Force believes that the Parliament of Canada has a constitutional responsibility for programs of income redistribution, including social assistance programs paying money to Canadians anywhere in Canada.*

If governments have concurrent authority in this area, it is most reasonable that they share fiscal

and program responsibility through a cost-sharing mechanism. *The Task Force therefore endorses the cost-sharing approach for social assistance programs paying money to individuals and recommends that*

any statute establishing Parliament's role in provincial social assistance programs continue to use a cost-sharing approach.

This recommendation is not only consistent with the Task Force view of Parliament's constitutional responsibility for income redistribution programs, it also ensures that Canada as a whole will share in economic and social risks experienced in any individual region. Several provincial governments and other witnesses pointed out that the open-ended nature of CAP was most appropriate because there could be relatively sudden and unexpected fluctuations in economic circumstances requiring unanticipated expenditures. Because the number of persons in need is not predictable with certainty, any program paying social assistance to all persons in need must also be unpredictable. For example, the Manitoba government argued in its brief that:

It is also important to point out, in connection with CAP, that strong arguments can be mounted for the continuation of federal cost-sharing on the social assistance side, in particular, since provincial assistance costs can be influenced directly by the differing regional effects of national economic problems such as unemployment.³

The Task Force believes that it is appropriate for all of Canada to share in these uncertainties through open-ended cost-sharing by Parliament of provincial social assistance.

Of course, not all social assistance recipients are uniformly affected by economic circumstances. Some assistance recipients, such as those who are severely disabled, could not reasonably be expected to earn most of their income through employment, even if the economy were extremely buoyant. This caseload will remain relatively stable. On the other hand, short-term assistance and payments to unemployed persons who are employable but not eligible for unemployment insurance may be very sensitive to fluctuations in the economy. The federal government may wish to consider special or enriched cost-sharing to assist provincial governments with those portions of the caseload that may

be most directly related to economic downturns. We return to this question later in this chapter.

This suggestion should not be seen as an endorsement of social assistance as an alternative to economic development or direct job creation. Social assistance is and remains a last resort when other alternatives fail. We would much prefer to see full employment and real economic opportunities in every province, but when employment falls and opportunities disappear there must be the means available to ameliorate these circumstances. This is a job with which we believe all of Canada must assist, rather than leaving each province or region to bear the full burden on its own.

The Task Force favours cost-sharing for social assistance, but we also recognize that the existing CAP is in many ways out of date. In particular, its requirement that social assistance be 'needs-tested' was designed for a clientele that was not expected to earn income through employment and hence would likely remain on assistance for much of their lives. It is now increasingly apparent that social assistance programs must be designed to facilitate and encourage recipients to escape the welfare trap. This is not just a means of reducing government expense; virtually all recipients of assistance would lead fuller and more rewarding lives by participating in the mainstream of society.

As important as encouraging employment among those on assistance is providing the working poor with some income supplementation. This is not only to help them overcome poverty. It is also to ensure that they are treated fairly in comparison with those on assistance and that they are not given incentives to leave employment. Work incentives for those on assistance and supplementation for the working poor are opposite sides of the same coin.

Needs-tested programs cannot perform either of these functions adequately because with even a small amount of employment income a family is no longer considered 'in need'. A needs test implies that families are allowed only a very low level of liquid assets. Almost any employed person will surpass allowable liquid asset levels simply by keeping a bank balance to pay bills and regular employment expenses.

For these reasons the Task Force believes that fiscal arrangements for social assistance must be up-dated. This problem was underlined by the Hon. Monique Bégin, Minister of National Health and Welfare, in her submission to the Task Force:

I am also very concerned about the hardship suffered by the working poor, those whose take-home pay is not sufficient to allow them and their families to live above the poverty line. CAP has not been overly helpful in overcoming their problems, and we must give further attention to their situation.⁴

The federal government has, of course, provided significant assistance to the working poor through the universal Family Allowance and, more recently, the income-tested Child Tax Credit. Moreover, since neither of these programs is needs-tested, they do not create a welfare trap. But it is clear that these two programs are not in themselves sufficient for the purposes discussed above.

In recent years, provinces have introduced work incentives into their social assistance schemes, to allow recipients to retain part of their benefits rather than losing them all if they find employment. As well, some provinces have introduced major income supplementation programs to assist the working poor. Limitations in the CAP have restricted the extent to which the federal government can participate with the provinces in these positive developments. There are also anomalies in the administration of CAP throughout Canada. For example, according to the National Council of Welfare:

The Canada Assistance Plan is not well designed to share the costs of the provincial income supplement programs for the working poor. Since CAP legislation demands a needs-test and the provincial income supplements have eliminated the standard needs-test, the federal government cannot share costs directly. A compromise was worked out in the case of Saskatchewan's Family Income Plan (FIP); the federal government shares the cost of that portion of FIP that would have been paid under social assistance, and the province administers the conventional needs and assets tests to determine shareable costs, even though such tests are ignored in determining the actual benefit paid to the applicant. In other words, the federal government shares a significant portion (around 75%) but not 100% of FIP benefits. Quebec, on the other hand, refuses to "shadow test" its Work Income Supplement scheme and so receives no federal contribution at all.⁵

The Task Force understands that Ontario's recently-introduced Work Incentive Plan is also not fully cost-shared.

The federal government's role in cost sharing social assistance programs can no longer be limited to needs-tested provincial programs. However, the Task Force has neither the mandate nor the time to explore adequately the alternatives available in this area. *We therefore recommend that*

the Minister of National Health and Welfare pursue attempts to resolve the issue of work incentives and income supplementation for the working poor, either through new fiscal arrangements for programs of social assistance and supplementation, through direct federal initiatives (such as, for example, tax credits), or through amendments to the existing Canada Assistance Plan.

Finally, the Task Force notes that financial incentives by themselves are not necessarily sufficient to encourage employment. Jobs must be available and many assistance recipients require special training and social service support to become independently employed. The CAP Part III (Work Activity Projects) was designed to allow provinces to undertake some activities in this area with federal assistance. As the Canadian Council for Rehabilitation of the Disabled pointed out:

This portion of CAP [Part III] is underutilized. In fact, only 50 projects are now operating across Canada under this program, and few involve disabled people.⁶

The Task Force understands that the Minister of National Health and Welfare is now studying ways to allow Part III to be expanded and improved. As well, the Canada Employment and Immigration Commission and social assistance personnel in many provinces have established good working relationships for purposes of employment referral, job creation and training. These ties could be further strengthened. *The Task Force recommends that*

positive action by both orders of government on improving training and employment opportunities as an alternative to social assistance be undertaken in the near future.

In the long run, the Task Force hopes that real economic development will eliminate much of the need for special employment schemes.

Fiscal Arrangements for Social Services

The Task Force was not unanimous with respect to continued cost-sharing of social services. Although all members agree that the current operation of the CAP has serious limitations with respect to social services, members differed on what reforms might best ensure that the federal government could no longer be accused of discouraging the development of provincial social services. The majority of members argued for cost-sharing of expanded services as proposed under the Social Services Act (Bill C-57, 1977); some believed that block-funding, as proposed under the Social Services Financing Act (Bill C-55, 1978), was preferable. (Neither bill was passed.) The view was also expressed that the federal government should have no fiscal arrangements statute concerning provincial social services, and should cancel CAP provisions for social services while transferring sufficient tax room to the provinces to enable them to provide services on their own. It should be noted that the total federal fiscal commitment to social services would not be reduced under any of these options.

Members who argued for continued cost-sharing of social services felt that any federal funds not specifically provided to match provincial expenditures could easily be diverted to other areas. This view was shared by many who made presentations to the Task Force. For example, the New Brunswick Advisory Council on the Status of Women argued that "block-funding lacks the accountability that cost-sharing provides. Once federal money reaches provincial coffers, block funding agreements mean that there is no way to ensure that funds intended for, say, day care centres or medical programs, are not diverted to build roads".⁷

The same members also felt that federal attempts to leave more responsibility for social services with the provinces would not necessarily be accepted by the public. As the Hon. Monique Bégin said in her brief to the Task Force, "The participation of the federal government in this area

[social services] is fully accepted, and, indeed, considered, essential".⁸ Thus, the public might still hold members of Parliament partially accountable for social services spending despite block-funding or tax transfers.

The case for continued cost-sharing is also supported by the fact that cost-sharing is favoured by most provincial governments, including all the Atlantic provinces, and almost all social agencies and volunteer groups.⁹ These services are not generally viewed as 'established' in the sense of having already reached a mature level of development. They have grown and will likely continue to grow at a higher rate than most economic indicators. This position was stated by the Social Planning Council of Winnipeg:

Cost-sharing, however, is the only transfer mechanism which is inherently capable of unequivocal maintenance of standards and necessary growth of immature services, since it allows for orderly expansion at a rate greater than the growth of the economy.¹⁰

J.E. Green, who is Deputy Minister of Social Services in Prince Edward Island, but who spoke to the Task Force in a personal capacity, advanced a similar argument but added that cost-sharing implies an automatic advocacy role for the federal government.

In my view, it would be particularly inappropriate for the Parliament of Canada to abandon this field at this time, when we have not yet achieved any kind of national understanding of the important role of these services in assisting the poor and disabled to achieve some marginal degree of participation in the social, economic, and cultural life of the Canadian nation. Until some measure of national standards have been achieved, as in the case of hospital and medical insurance, it would seem inopportune for the Parliament of Canada to withdraw this very powerful support from clients of the welfare assistance and social service program.¹¹

Finally, those members who favoured continued cost-sharing point to the important federal-provincial liaison and mutual co-operation that are natural results of cost-sharing. This has allowed the federal government to play a substantial role in the development of improved services and their diffusion among the provinces. Both provincial governments and volunteer groups spoke to the advantages of close liaison between governments. This

view is well summarized by the government of Nova Scotia:

Our Province considers CAP as a vehicle for optimum federal/provincial co-operation. In the past, the federal government has played a significant leadership role in bringing provinces together to review social security needs. Such federal/provincial exchanges of information and ideas have resulted in significant program improvements.¹⁵

Task Force members who would prefer to move toward block-funding of social service programs now cost-shared under CAP also have persuasive arguments in support of their view. They point to the highly variable per capita costs of social services being shared across Canada. This variation reflects differences in the level and type of services offered in each province as well as varying costs per unit of service. Figure VI-1 gives shareable expenditures incurred by provinces in 1980-81. As may be seen, per capita social service spending in the less well-to-do provinces is generally less than that in provinces with more revenue. Some members argued that this is the result of a program that requires a province to spend a dollar before it receives a dollar in return. Although the Newfoundland Community Services Council concluded that cost-sharing was preferable overall, they agreed that cost-sharing appeared defective in at least one respect:

Those provinces which can afford more become eligible for a greater share of the federal dollar; thus, the disparity between provinces and regions increases.¹³

In contrast, block-funding of social services would provide some have-not provinces with substantial additional funds, which could be used to bring their social services to a higher level.

Members who favour block-funding point out that it would not only allow Parliament to treat each province more equally, it would also give provinces flexibility to develop their social service systems as they see fit. The conditions on provinces that would be retained under block-funding would be similar to those proposed in the Social Services Financing Act (1978)—no residency conditions, provision of statistical and financial information, and so on. The advantage of flexibility was described by several witnesses favouring block-funding. According to the brief by the Association of Municipalities of Ontario:

[Cost-sharing] restricts the ability of municipalities to adapt the available funding to a particular situation. As such, services for which funding is available from the provincial and federal governments are sometimes substituted for those that are really needed, but which are not funded.¹⁴

The heterogeneity of social services makes it difficult for the federal government to prescribe guidelines that will define the range of cost-shareable services without restricting provincial flexibility at the same time. Some members who favour block-funding point out that increased provincial flexibility combined with cost-sharing will lead to a situation where the Parliament of Canada shares the cost of an ever-increasing range of services. Is this a priority of the federal government, or should its fiscal commitment be limited to a block fund based on an adequate level of services to persons in need, or likely to be in need?

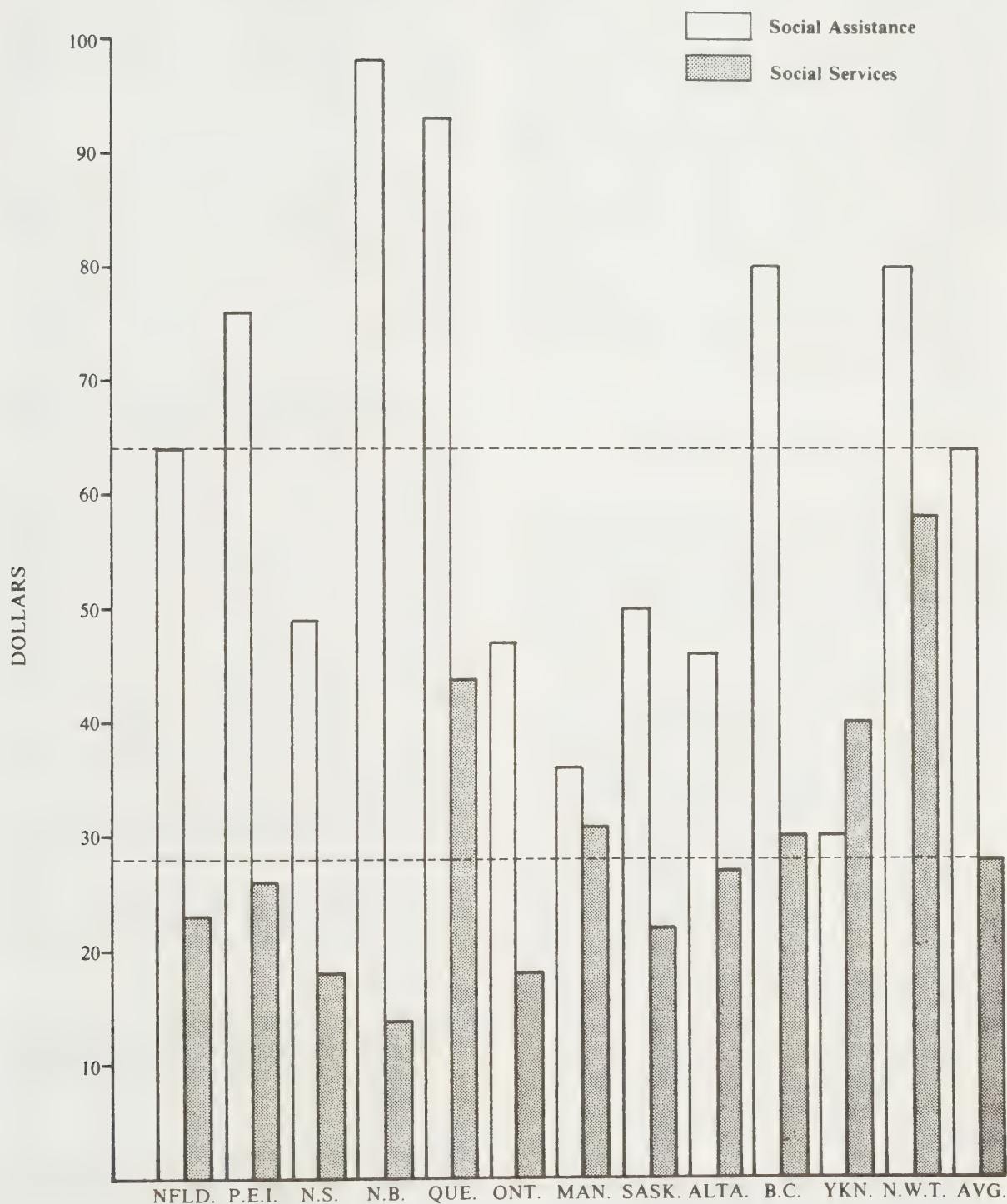
Finally, members not in favour of cost-sharing for social services point out that this is an agreed area of provincial jurisdiction. If federalism is to have substance, there must be some areas where provinces can make decisions free of federal influence. Unlike many other areas of modern government, there does not appear to be any overriding national concern with respect to social services that calls for a direct federal involvement. The use of the federal government's spending power to provide '50-cent dollars' is seen as interference in a matter of truly local or provincial nature to influence priorities and make social service spending more attractive.

A third option, federal withdrawal with a compensating tax transfer, was also put forward. According to this view, block-funding is an attempt at compromise between cost-sharing and complete federal withdrawal from the area. This compromise may not be viable, because as long as Parliament has a statute providing for funding of social services, it will be held partially responsible for provincial social service systems. An alternative is therefore to get out of the area completely by transferring tax room to the provinces. This has been the traditional demand of Quebec provincial governments.

Because provincial agreement on a social services block-funding bill could only be obtained if much larger amounts of federal funds were

FIGURE VI-1

Per Capita Provincial Spending on Social Assistance and Social Services Shareable by the Federal Government, 1980-81.



Note: Social Assistance includes some Social Services purchased on behalf of individuals and some child welfare.

Source: Data supplied by Health and Welfare Canada.

involved (as proposed in the Social Services Financing Act), and because the federal dollars might not find their way into social service programs anyway, there does not seem to be much chance of moving to block-funding in the near future. Because the federal government will therefore probably continue using a shared-cost approach for at least the next few years, the majority of members, including those in favour of block-funding, are willing to support a 'loosening-up' of CAP for selected social services as an interim measure. We understand that the Minister of National Health and Welfare has been discussing with her provincial colleagues areas of highest priority for greater provincial flexibility. *The majority of the Task Force therefore endorses reducing the restrictiveness of the Canada Assistance Plan on cost-sharing of social services in areas of highest priority (as identified by the federal and provincial ministers), at least as an interim measure.*

Interprovincial Variation

In hearings in almost every province, witnesses addressed the problem of reducing the variations in levels of social assistance and social services. In her statement to the Task Force, the Minister of National Health and Welfare noted that these disparities remain, despite CAP:

The poorer provinces find it increasingly hard to fund their part of the expenditures needed to support the development of such programs. This economic disparity also means that the level of financial assistance provided to individuals and families and the range of welfare services available to Canadians vary considerably from one part of Canada to another, since both are established by the provinces. Thus, although CAP does meet its objective of providing equitable access to social assistance, payments and services are not uniform.¹⁵

As stated by the Canadian Council on Social Development:

... even today with substantial levels of federal financial support, major discrepancies exist among income support levels and the access to and quality of social services on a provincial basis...¹⁶

This problem obviously relates to the issue of general fiscal equalization payments, the purpose

of which is to allow provinces to provide reasonably comparable public services at reasonably comparable levels of taxation.¹⁷ However, as it is now designed, general fiscal equalization only equalizes fiscal *capacity*; that is, the amount of money provincial governments may raise with a given amount of tax effort. If a comparable level of public services entails substantially different *costs* between provinces, the current equalization formula may therefore fail to meet the agreed objective.

This point was made by the Canadian Advisory Council on the Status of Women in their brief: "The basis on which transfer payments are derived seem to take little account of the diversity of social problems and the varying costs of services among provinces".¹⁸ Chapter VII of this report discusses more fully the extent to which this argument should be regarded as a general criticism of equalization with respect to the full range of public services. The requirement for most public services is usually thought to be roughly equal when averaged over all services, so that once provinces have an equivalent fiscal capacity, they automatically have the ability to offer a comparable level of public services. But social assistance is different from most services, because provinces cannot be expected to have comparable requirements and because it is those provinces with the least fiscal capacity that have a greater than average number of persons in need. Providing equal levels of assistance in these provinces will imply a greater than average tax burden for this purpose, even if fiscal capacity is equal. As Table VI-2 shows, Newfoundland, New Brunswick and Quebec all have substantially greater percentages of the population on assistance than the Canadian average. Of course, these measures are based on a province's own definition of 'need', so it can only be considered roughly indicative of differing requirements among the provinces. *The Task Force recommends that*

fiscal arrangements recognize interprovincial differences in cost arising from differing levels of need for social assistance payments to individuals.

Such special provision would be particularly appropriate given that at least a portion of the caseload may result largely from economic circum-

Table VI-2
Caseload and Recipients
 (Basic provincial and municipal assistance programs 1977-78)

	Average Monthly Number of Cases	Average Monthly Number of Recipients	Recipients as % of Population	Average Monthly Recipients Per Case
B.C.	79,510	139,410	5.6%	1.8
Alta	35,074	82,919	4.3%	2.4
Sask.	15,860	34,360	3.6%	2.2
Man.	22,974	47,954(e)	4.8%	2.1
Ont.	168,302	353,949	4.2%	2.1
Que.	242,964	456,944	7.2%	1.9
N.B.	28,024	65,796	9.6%	2.3
N.S.	20,289	49,616	6.0%	2.4
P.E.I.	2,717	6,847	5.7%	2.5
Nfld	18,700	49,649	8.8%	2.7
N.W.T.	1,393	3,824	8.8%	2.7
Yukon	422	859	4.1%	2.0
TOTAL	636,229	1,292,127		
AVERAGE			5.6%	2.0

(e) estimate

Source: Report for the Interprovincial Conference of Ministers Responsible for Social Services, *The Income Security System in Canada* (Ottawa: Canadian Intergovernmental Conference Secretariat, 1980), p. 145.

stances. Additional funds might be provided through a system of differential cost-sharing in income maintenance, as was proposed by the Atlantic provinces in 1970. Provinces with greater needs, determined by a formula based on labour force participation rates and average personal incomes, would receive more than 50 per cent cost-sharing for their social assistance expenditures. Alternatively the extra sharing might be based on the proportion of caseload enrolled due to economic circumstances, as discussed in the first section of this chapter. Extra sharing would ensure that any additional funds committed by Parliament would in fact go for the intended purpose. A similar objective might also be achieved by an extra grant in times of economic distress for purposes of job creation. Such a grant could be paid if a province fell below a specified level on a socio-economic index, and might be combined with higher rates of cost-sharing in an attempt to remove the causes of regional economic distress while at the same time relieving its effects.

The Task Force notes that the concept of paying more to provinces that need more was greeted favourably by witnesses everywhere in Canada, as well as by most provincial governments. It is an

encouraging sign of the fundamental health of the federation that Canadians in all provinces are willing to assist those who are less fortunate. For example, during Task Force questioning Mr. G. Pawson of the Saskatchewan Council on Social Planning stated that:

We have to take a look at some regional disparities and provincial disparities in terms of economic income. For those people, I would like to see perhaps more cost-sharing provided by the federal government in order to raise and establish a higher quality of programs in some of those provinces, particularly the Atlantic provinces.¹⁹

Although additional equalization would provide less well-off provinces with the means to improve social assistance, and differential cost-sharing will provide positive encouragement as well as the means, neither of these measures will necessarily result in a reduction in interprovincial variation in levels of social assistance, or national minimum standards, because discretion is still left with the provinces.

The Hon. Marc Lalonde, when he was Minister of National Health and Welfare, proposed that:

In the interest of combating poverty by way of a fair distribution of income among people all

across Canada, and in the interest of promoting national unity through avoiding extremes in income disparities, national minimums should be set by the Parliament of Canada in the levels of the allowances and income guarantees involved in the country's income security system.³⁰

It is the view of the Task Force that reducing interprovincial variation in levels of social assistance and encouraging the development of national minimum standards, taking into account differences in the cost of living, should be an objective of the federal government. This objective will give expression and meaning to Canadian unity. There are several mechanisms through which this objective could be achieved.

In the long run, the federal government itself might assume greater responsibility for many of those now assisted through provincial programs. This has already occurred to some extent through the universal Family Allowance, the Refundable Child Tax Credit and other national programs. If at some time national anti-poverty programs (such as income support/supplementation) were developed further, these would in themselves reduce interprovincial variation (just as has occurred for those 65 and over). Other methods may include 'front-end loading' where higher levels of cost-sharing are offered up a minimum level of social assistance, or simply a federal-provincial agreement on minimum standards.

The Task Force recognizes that this is properly a subject of federal-provincial negotiation and leaves the selection of a specific mechanism to that forum. Of course, as previously discussed, any mechanism must ensure that provinces with greater needs are not required to bear a disproportionate burden.

With respect to interprovincial variation in social services, members' views depend generally upon their preference for continued cost-sharing, block-funding or tax-transfer. Those who favour cost-sharing argue that the federal government should take an active role in encouraging reduction in interprovincial variation and achieving national minimums in social services as well as in social assistance. Those who prefer block-funding or tax transfers would leave the choice of levels of service up to each province. But all members look forward

to a time when the funding available to provinces for social services becomes more equal on a per capita basis.

Federal Leadership

The importance of federal leadership in the past, particularly through the CAP, was stressed by social organizations. In its brief, the National Council of Welfare described the contribution of the federal government, through CAP, to the development of Canada's social security system:

Since its inception in 1966 as a major strategy in the federal government's war on poverty, the Canada Assistance Plan has played an important part in the expansion of provincial social security systems, especially in economically disadvantaged provinces and areas within provinces. Federal dollars and technical assistance helped expand the range and quality of social services such as casework, counselling, assessment and referral, day care, homemaker services and child welfare. The elderly, disabled, and poor families and children have benefited from social service programs.

CAP also made a marked improvement in provincial social assistance ("welfare") programs. It enabled most provinces to consolidate and rationalize various provincial and municipal income maintenance programs into a single uniform plan. CAP required the development of provincial appeal procedures for dissatisfied welfare recipients and abolished residency requirements for social assistance.²⁴

Aside from day-to-day consultation and negotiation on cost-sharing matters, federal leadership may also play a role in special areas requiring development. The recent National Pension Conference and the National Day Care Information Centre are examples of federal initiatives in areas of federal and provincial concern. Fiscal arrangements may provide another important avenue for the federal government to exert influence in areas of particular concern. For example, both of the proposed bills relating to social services mentioned earlier in this chapter included a special fund for capital expenditures by the provinces on rehabilitation facilities. Similar to the Health Resources Fund, which is now almost fully utilized, this fund would have given provinces a strong incentive to develop more fully their capital facilities required for rehabilitation of the disabled.

Several witnesses called for the use of similar thrust funds in other areas of current concern. Notable among these was the brief of the Canadian Association for the Mentally Retarded:

We believe that the federal government can initiate a change in the heavy reliance on institutional services across the country and could play a leadership role with the provinces by offering incentives to transfer from an institutional to a community model.

In particular, the CAMR recommends that the federal government establish a special short-term funding mechanism available to provincial governments in order to support accelerated efforts to move from segregated, institutional services to integrated, community-based services.²²

The majority of the Task Force agrees that the federal government must retain the flexibility and capacity to exercise leadership in specific areas of national concern. *The Task Force therefore recommends that*

fiscal arrangements allow the federal government to assist new provincial initiatives in social assistance and social services, or permit the federal government itself to provide leadership in new initiatives, as these may be desired from time to time.

Of course, use of the federal spending power in the area of social services, contrary to social assistance paying money to individuals, should take due regard of provincial jurisdiction in this area and should, therefore, be used only in consultation with the provinces.

In the area of social assistance payments to individuals, federal leadership could take the form of increasing direct initiatives. One possibility is further reform in the system of child-related benefits (Family Allowance, the Refundable Child Tax Credit and other child-related tax policies). An energy tax credit or other measures to use the tax system for benefits to those with low or moderate incomes would also imply a larger direct federal role in assuring minimum incomes to those now on social assistance. Of course, an income support/supplementation system as was proposed during the social security review would make much of social assistance unnecessary. This system might be delivered directly by the federal government or in partnership with the provinces.

During its hearings the Task Force received many valuable and serious suggestions for specific program reforms which will be considered by the appropriate ministers. But the problem of transition for the mentally and physically disabled from an institutional to a community-based system of services deserves further comment. The Task Force notes that many provincial governments have made significant efforts toward de-institutionalization but are encountering some difficulties during the adjustment period. This is particularly because there will be a time during which institutional and community services must overlap and because expertise built up in one province may not be transmitted to other provinces. *The Task Force therefore recommends that*

the Minister of National Health and Welfare consider establishing, after consultation with provincial colleagues, a special short-term de-institutionalization thrust fund, together with national technical expertise to assist provinces as they continue programs of de-institutionalization.

Confusion and Secrecy

Many programs shared under the CAP are delivered by 'third parties'. These are often non-governmental organizations, although they sometimes have a statutory responsibility. (Most Children's Aid Societies, for example, are incorporated under specific provincial acts and given enforcement responsibility for functions such as the apprehension of children.) In some provinces, particularly Ontario, municipalities play a significant role in the delivery of both social assistance and social services.

Many groups told the Task Force that they have insufficient information about what is cost-shareable under CAP. For example, the Canadian Rehabilitation Council for the Disabled argued that "voluntary organizations and disabled individuals need to be better informed of the potential benefits available through CAP so they can lobby their provincial governments effectively".²³

From a slightly different perspective, municipalities in Ontario, charged with the delivery of Gen-

eral Welfare Assistance and many social services, complain that they do not know whether the rules governing their funding are provincial or federal. According to representatives of Metro Toronto, they have been told "that municipalities may not even be privy to the contents of the federal-provincial agreements".²⁴ As a result, they do not know whether the rules regarding services are needed to conform with Canada Assistance Plan requirements, or are simply rules established by the provincial government.

There are four essential components in the definition of CAP cost-sharing limits. First, the statute itself is the basic law giving the federal government the authority to cost-share. Second, regulations are drawn up under the statute and passed by federal order-in-council so as to define more precisely certain aspects of the statute. Third, general agreements are signed between the provincial and federal governments. Fourth, Health and Welfare Canada occasionally issues 'guidelines' to establish exact maxima on what is cost-shareable in terms of dollars and specific criteria.

The statute and regulations are obviously public documents, as is the case for any act of Parliament. The agreements are exactly the same for every province, and the blank agreement form has been made public. The agreement is really nothing more than a re-statement of the act, with a provincial signature added to signify compliance. Schedules to the agreement listing homes for special care and provincially-approved agencies differ from province to province, and cannot be released to the public by the federal government without provincial consent. However, since these schedules are only lists of agencies, their release would make little difference with respect to any perceived confusion or secrecy.

It is only the guidelines that may present real problems of understanding the limits of CAP for the public and social agencies. The guidelines are an administrative tool that has been developed since the early 1970s to ensure that CAP can be uniformly applied in all provinces. The guidelines specify exactly the maximum limits of cost-sharing according to each service or item of assistance in question. To date, the guidelines have not generally been made public.

In the interest of public knowledge, and to reduce any confusion regarding CAP, it is desirable for public and social agencies to have a better understanding of what is shareable. *The Task Force therefore recommends that*

the Minister of National Health and Welfare have a Canada Assistance Plan manual compiled to include all guidelines, notes and administrative directives, and that this manual be made public, with appropriate provision to respond to questions by the public on its application.

Accountability

The question of accountability has two sides: on one side, Parliament may ask what it is buying with its money, and on the other side, voters must be able to identify the role of each order of government. The latter is precisely the question of 'visibility' discussed elsewhere in this report. What Parliament buys with federal taxpayers' money are the 'conditions' that provinces must meet in order to obtain CAP funds (aside from the sharing of risks and the incentive toward development implicit in cost-sharing). In the CAP these conditions are:

1. no residency restriction;
2. federal/provincial exchanges of financial and statistical information as may be required for administration of the Act;
3. the provision of assistance to anyone in need; and
4. the establishment of appeal procedures (for social assistance).

Although the Task Force is generally satisfied with the intent of these conditions, there has been some concern expressed that the conditions are not being adequately met in some provinces. According to the Legal Aid Lawyers' Association of Manitoba, the appeal procedure is in danger of becoming "a frustrating and meaningless exercise for the appellant"²⁵ in many provinces. This is because the federal government and the provinces have never made a mutual effort to define more precisely what constitutes an appeal procedure. Similar arguments have been presented concerning

the provision of assistance to anyone in need. *The Task Force notes this concern and recommends that*

the Minister of National Health and Welfare undertake to review the extent to which provinces are meeting the Canada Assistance Plan conditions, and to consult with provincial colleagues on a more precise definition of the conditions.

The Task Force has also noted that a comprehensive summary of provincial programs cost-shared under CAP is not readily available. The Task Force believes that such information should be regularly compiled, so that members of Parliament and the general public may know what programs the federal government is assisting financially in each province. *The Task Force therefore recommends that*

the Canada Assistance Plan requirements for statistical and financial information be strengthened to improve understanding of the programs cost-shared under the Plan.

Maintenance of Funding

As the review of its development has shown, the CAP provided the foundation for the development of social assistance and social services in Canada. Most groups appearing before the Task Force to comment on CAP acknowledged this role; so did most provincial governments. The first question asked by many witnesses was thus whether any overall reduction in funds for social programs was being contemplated. In fact, many briefs were so intent upon making a strong case against cuts in social program funding, that positive suggestions for improvements were absent. The joint brief of the Ontario Welfare Council, the Committee of Social Planning of Ontario and PROACT summarizes much of the concern over possible cuts:

Any reduction in the financial support for these programs [now cost-shared under CAP] can have a tremendous impact on the services provided to many of Ontario's citizens. Human service organi-

zations would be unable to respond to expanding needs, and could face severe restrictions in existing programs. Municipalities which have initiated cost-shared programs would be forced to rely on their own inadequate property tax base to continue them, or to reduce or abandon the services entirely. But it is the individual who would suffer the most. Consider the client population who would be affected—the aged, the sole-support parent, the day-care user, the recipient of social assistance, the family in need of support, the abused or neglected child. These are the vulnerable members of our society and they are most in need of continued and increased support from the services available to them.²⁶

It should also be noted that if the needs of Canadian women are a high priority of the federal government, then funding of social programs now cost-shared under CAP must also have a high priority. This is because women are the main recipients of assistance or services under these programs and “women have the most to lose if reductions in social program spending are effected”.²⁷ This point was made by J. E. Green in his submission to the Task Force:

It is now very evident that for the most part both the welfare assistance and the social service programs are directed towards meeting the needs of women and dependents. In the case of the welfare assistance program, approximately 83% of those supported are women and dependents, while fully two-thirds of all assistance accounts show a female “head of household”.

In the case of the social services, these are almost entirely addressed to the needs of women, in the sense of addressing problems which conventionally fall to women within family households.²⁸

The Task Force shares these concerns and recommends that

there be no reductions in the overall fiscal commitment for programs now cost-shared by the Canada Assistance Plan.

The Task Force hopes that with this basic question clearly answered, it will be possible to discuss more fully potential ways to improve fiscal arrangements for these programs, along the lines discussed in this chapter.

Notes (Chapter VI)

¹ Right Hon. Pierre Elliot Trudeau, *Income Security and Social Services* (Ottawa, 1969), p. 106.

² *Ibid.*, p. 66:

Income Support Measures. It is suggested that Parliament and the provincial legislatures ought to have equal powers to make income support payments to persons, whether in the form of "demogrants" (grants to persons falling into specified age or other population groups), guaranteed income measures, or a negative income tax. This proposition was substantially accepted at the June, 1969 meeting of the Constitutional Conference, where "most delegations agreed that the present power of Parliament to make payments to individuals... should not be subjected to any constitutional limitation". However, "...one province... reserved its position until the question of the distribution of powers had been dealt with..." (quoted from the Report on the Conclusions of the Meeting; Constitutional Conference, June 11-12, 1969).

As is well known, there was no final agreement on the *Victoria Charter*.

³ Province of Manitoba, *Brief to Task Force* (May 1981), p. 22.

⁴ Hon. M. Bégin, *Notes for a Submission to the Special Committee on the Federal-Provincial Fiscal Arrangements* (June 11, 1981), p. 7.

⁵ National Council of Welfare, *Submission to Task Force* (May 22, 1981), pp. 34-35.

⁶ Canadian Rehabilitation Council for the Disabled, *Brief to Task Force* (May 1981), p. 10.

⁷ New Brunswick Advisory Council on the Status of Women, *Brief to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements* (May 27, 1981), p. 11.

⁸ Hon. M. Bégin, *Notes for a Submission to the Special Committee on the Federal-Provincial Fiscal Arrangements* (Ottawa, June 11, 1981), p. 6.

⁹ The only briefs from social agencies or volunteer groups that explicitly favoured block-funding as in Bill C-55 were those by the Association of Municipalities of Ontario and the Association des Centres de Services Sociaux du Québec. A few others, notably the Canadian Association for the Mentally Retarded, did not take a stand on the issue of cost-sharing versus block-funding. All others favoured continued cost-sharing.

¹⁰ Social Planning Council of Winnipeg, *Brief to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements* (Winnipeg, May, 1981), p. 5.

¹¹ J. E. Green, Deputy Minister of Social Services for Prince Edward Island, "Some Personal Views on the Impact of Federal-Provincial Cost-Sharing Arrangements on the Social Services Field in Prince Edward Island" (April 24, 1981), p. 7.

¹² Province of Nova Scotia, *Brief to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements* (May 28, 1981), p. 19.

¹³ The Community Services Council of Newfoundland, Testimony of Penelope Rowe, Executive Director, to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements (May 4, 1981).

¹⁴ Association of Municipalities of Ontario, *Brief to the Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements* (May 14, 1981), p. 9.

¹⁵ Hon. M. Bégin, *Notes for a Submission to the Special Committee on the Federal-Provincial Fiscal Arrangements* (Ottawa, June 11), p. 5.

¹⁶ Canadian Council on Social Development, *Submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements* (Ottawa, May 14, 1981), p. 10.

¹⁷ See discussion in Chapter VII of this report.

¹⁸ Canadian Advisory Council on the Status of Women, *Equality and Equalization: A Brief to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements* (June 29, 1981).

¹⁹ Geoff Pawson, Saskatchewan Council of Social Planning, Testimony to the Task Force (May 21, 1981).

²⁰ Hon. Marc Lalonde, *Working Paper on Social Security in Canada* (Ottawa, 1973), p. 21.

²¹ National Council of Welfare, *Submission to the Task Force* (May 22, 1981), p. 26.

²² Canadian Association for the Mentally Retarded, *Brief to the Task Force* (June 9, 1981), pp. 4, 5.

²³ Canadian Rehabilitation Council for the Disabled, *Brief to the Task Force* (Toronto, 1981), p. 11.

²⁴ Municipality of Metro Toronto, *Brief to the Task Force* (April 28, 1981), p. 2.

²⁵ Legal Aid Lawyers' Association of Manitoba, *Submission to the Task Force* (May 20, 1981), p. 10.

²⁶ Pages 3 and 4 of the joint Ontario Welfare Council, Committee of Social Planning Councils of Ontario, and PROACT brief. PROACT is a coalition of voluntary human service organizations in Ontario including: Ont. Div., Victorian Order of Nurses; Ont. Div. Red Cross Society; Ont. Association for the Mentally Retarded; Ontario Mental Health Association; Ontario Association of Children's Mental Health Centres; Ont. Div. Salvation Army; Ont. Association of Professional Social Workers; Ontario Association of Family Service Agencies; Ontario Federation for the Cerebral Palsied; Ontario March of Dimes; Ont. Div. Elizabeth Fry Society; Ont. Div. John Howard Society; and the Committee of Social Planning Councils of Ontario.

²⁷ Canadian Advisory Council on the Status of Women, *Equality and Equalization: A Brief to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Arrangements* (June 29, 1981), p. 9.

²⁸ J. E. Green, Deputy Minister of Social Services for P.E.I., "Some Personal Views on the Impact of Federal-Provincial Cost-Sharing on the Social Services Field in P.E.I." (April 24, 1981), pp. 3-4.

Chapter VII

EQUALIZATION PAYMENTS

Introduction

The federal program providing for equalization payments to provincial governments is one of the basic and central features of Canadian federalism. This program, now in its 25th year, was variously described by witnesses before the Task Force as "the glue that holds Confederation together", "the lubricant for the federal system" and "a pillar of Confederation". The depth of the Canadian commitment to the principle of equalization is reflected in the fact that a section entitled "Equalization and Regional Disparities" appears as Part III of the proposed Constitution Act, 1981. It is worth quoting this brief section in full:

35.(1) Without altering the legislative authority of Parliament or of the provincial legislatures, or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative authority, Parliament and the legislatures, together with the government of Canada and the provincial governments, are committed to

- (a) promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;*
- (b) furthering economic development to reduce disparity in opportunities; and*
- (c) providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.*

(2) Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

The legislative provisions pertaining to equalization expire on March 31, 1982 and it is therefore imperative that new legislation be adopted before that date. It is with this objective in mind that the Task Force has approached this issue.

In considering the future development of federal-provincial fiscal arrangements, the Task Force accepted as a basic premise that continued adherence to the principle of equalization must form a key element of any successful federal structure. No evidence brought to our attention questioned this basic premise. More specifically, *the Task Force has concluded that the principle of equalization should continue to be pursued through direct federal payments to provincial governments, and that these payments should be unconditional.*

The Task Force heard arguments to the effect that adequate direct transfers to individuals should render unnecessary any equalization payments to provincial governments. We have concluded that these arguments ignore the fundamental distinction between private goods and services, which are usually provided through the market place, and public goods and services, which are provided by governments. Although transfers to individuals and income-maintenance programs of various kinds may help to sustain individual purchasing power, they do not assure the capacity of provincial governments to provide adequate levels of public service without recourse to unduly burdensome rates of taxation. For this purpose, equalization transfers to provincial governments are necessary; they serve, in effect, to equalize the net benefit of public sector operations to residents of each province.

The argument that these payments should be unconditional rests on the simple belief that the differing circumstances and priorities of residents in different provinces, as well as those of their elected governments, must be respected. The principle of equalization does not call for uniformity in either the bundle of programs to be offered in a province, or the mix of revenues to be used to finance them. Where the federal government feels that particular national interests call for some influence on provincial government decisions, the use of conditional grants may be appropriate. For purposes of equalization, an unconditional grant to bridge the gap from inadequate fiscal capacity to a comparable level of public services is all that is required.

The Task Force believes that it is important not to confuse the objective of equalization payments with other redistributive goals. It is true that some redistribution among persons may be attempted in order to reduce inequalities in personal income. It is also true that various revenue-sharing schemes may be proposed to eliminate disparities in provincial revenues. But equalization as such is directed toward assuring a fiscal capacity adequate to provide reasonably comparable levels of public service. The persistence of 'fiscal dualism', or the continued existence of provincial fiscal capacities higher than the level to which equalization payments bring the least well-off provinces, is not evidence that the objective of equalization has not been achieved. Equalization is not designed to bring the fiscal capacity of all provinces to the same level. Instead, it is designed to bring all provinces to a national average fiscal capacity, without suggesting that some provinces should not exceed that average.

Nor, finally, is equalization designed to eliminate or reduce directly regional disparities in economic activity or performance. Various economic development programs and economic adjustment mechanisms exist that are designed to ensure the best use of resources across the country, and thereby to reduce disparities in economic activity. Public services made possible by equalization payments will contribute to this goal in the long run by ensuring better levels of health, education and social services for all citizens. But equalization payments as such are designed only to offset, or

compensate for, the disparities in provincial fiscal capacity that stem in part from disparities in economic power and activity—not to eliminate those disparities.

It is important to be clear about this objective, because some of the present criticism of equalization payments reflects a misunderstanding of what they are intended to accomplish. *To summarize, the Task Force interprets equalization payments as a continuing feature of Canadian federalism. They take the form of direct, unconditional payments by the federal government to provincial governments and are designed to be sufficient to guarantee that all provincial governments have the fiscal capacity to ensure comparable levels of public service at comparable levels of taxation.* Equalization payments thus permit a separation of responsibility for the management and delivery of public goods and services from direct powers to raise revenues. They enable provinces with differing fiscal capacities to assure reasonably comparable levels of public services without recourse to unduly burdensome levels of taxation.

This implies, of course, that equalization payments encroach on the principle of fiscal responsibility which requires that each jurisdiction must, so far as possible, be responsible for raising the revenues to support its own programs. More generally, this principle relates to the central theme of this report, the need for full accountability of governments to the public in each jurisdiction.

The Task Force reconciles its support for this general principle with its support for equalization payments by observing that such payments are made only to provinces with an overall fiscal capacity deficiency. No aggregate fiscal imbalance as between the federal government and provincial governments taken together is implied. Therefore, the program of equalization payments could not properly be replaced by a transfer of tax points so as to eliminate the need for continuing federal-provincial cash transfers. Thus, the need for equalization payments overrides the general principle of accountability. Although it has never been stated explicitly in the past, this order of precedence conforms with past and current arrangements.

It is with this general limit in mind that the Task Force approached the basic dilemma of the

equalization program at this particular juncture in Canadian history—namely the dilemma of unevenly-distributed natural resource revenues. Since the early 1960s, but particularly since the 'oil shock' of 1973, it has become clear that the dramatically-skewed distribution of revenues from natural resources can impose severe strains on the federal structure, and especially on the system of equalization payments. Much of our discussion of equalization centered on the appropriate response to this problem. Options range from simply excluding natural resource revenues from consideration for equalization purposes, through various schemes for provincial participation in equalization or direct interprovincial revenue-sharing, to proposals for increased federal access to revenues to fund a vastly-enlarged equalization program. The Task Force favours proposals that would include revenues from natural resources in equalization, but that would establish limits on the overall growth of the program. At the same time, we concluded that proposals for some form of energy security bank have merit and should be pursued in the general context of energy pricing. In this respect the proposal by the Hon. Alan Blakeney, Premier of Saskatchewan, is of interest because it emanates from the government of a province well-endowed in energy resources. We deal with this issue in the last section of this chapter.

The Task Force has also looked at the possibility of bringing into the equalization formula the resource rents associated with hydro-electricity that are passed on to consumers through below-market prices. The Economic Council of Canada has done a considerable amount of research on measuring the value of such rents. The results of this research were included in the Council's submission and examined by the Task Force. The conclusion we reached is that although it would be conceptually sound to include at least a portion of these imputed rents in the equalization formula, greater experience in measuring them should be acquired before they are effectively taken into account in computing provincial equalization entitlements. *The Task Force therefore concludes that such rents ought not to be included in the equalization formula for the 1982-87 period but that more research should be carried out on the subject for consideration in negotiations to establish the arrangements for the 1987-92 period.*

How the Formula Works

Before dealing with some of the specific issues associated with equalization, it may be useful to outline how the present formula for determining equalization payments works. In fact, it is a simple idea; complexity arises only because of a multiplicity of tax bases and some tinkering with the results. The reasoning is as follows.

It is assumed that the revenue sources potentially available to any one province are those from which any province in Canada now raises revenue. The base from which this revenue is raised must then be identified. For example, the base for revenues from sales tax is the value of retail sales on which sales tax is levied; the base for revenue from sales of diesel fuel is the volume of diesel fuel sold, and so on. (The identification of an appropriate base may sometimes be rather difficult, but the basic idea is clear.)

The distribution of tax bases across provinces will be different for different revenue sources. For personal income taxes, Ontario has traditionally had a large fraction of the base, while Newfoundland has a small fraction; for oil and gas revenues Alberta has a large fraction of the base, while Ontario has virtually none. In the equalization formula, the fiscal capacity of a province for a particular revenue source—that is, its ability to raise revenue from that source—is measured in terms of its share of the national base for that source. This share is then compared with the province's share of the national population. For example, a province with 10 per cent of the Canadian population, but only 8 per cent of retail sales in Canada, is considered to have a fiscal capacity *deficiency* in the revenue source represented by retail sales tax. If the same province had 12 per cent of retail sales, it would be said to have a fiscal capacity *surplus* or excess. If it had 10 per cent of retail sales to match its 10 per cent of the population, it would be said to have a *national average* fiscal capacity.

If the only revenue source open to provinces were the retail sales tax, a province with a fiscal capacity deficiency in respect of retail sales would be unable to deliver the national average level of public services without recourse to a tax rate above the average provincial rate. In this case, an equali-

zation payment by the federal government would be necessary to bring such a province's fiscal capacity up to the national average fiscal capacity. If the purpose of equalization is to put the province in the same posture as a province whose fiscal capacity is at a national average, that is, to bring it up to the national average, then the equalization payment in the above case must be equal to the *additional revenue* the province would collect from retail sales (a) if its share of national retail sales were equal to its share of national population and (b) if the rate it was imposing on retail sales were equal to the national average rate. It can be demonstrated that this *additional revenue* is precisely equal to the total of all provincial revenues from the retail sales tax multiplied by the province's fiscal capacity deficiency—that is, the difference between its share of population and its share of retail sales. This is exactly the way the actual dollar amount of equalization payable to a province in respect of the retail sales tax base is calculated. If the province has a fiscal capacity deficiency in respect of sales tax, the amount of equalization arrived at will be positive. If it has a fiscal capacity surplus, the amount will be negative.

This exercise is repeated for each of 29 revenue categories identified under the current equalization formula as sources from which at least some provinces derive revenue. For each province, the total of all positive and negative amounts is determined, and for those provinces where the net total is positive, a payment equal to that total is made by the federal government. It is important to note that although only provincial revenue sources are brought into this formula, no provincial revenues are redistributed. A payment is made by the federal government, financed from federal revenues received from taxpayers across Canada, but no reductions to provincial revenues occur anywhere. Provinces with an overall net fiscal capacity deficiency are brought up to a national average; provinces with an overall net fiscal capacity excess are unaffected and thus remain above the national average. The workings of the present formula are illustrated in some detail in Annex VII-A, where a complete example relating to a single province and a single revenue source is given, and where the 29 revenue sources and tax bases are listed.

There are several important issues associated with the equalization formula that will have to be

dealt with in the forthcoming round of fiscal negotiations. The remainder of the chapter is devoted to a more detailed examination of these issues.

The Definition of Population

Because a province's share of the national population is one of the key factors in the equalization equation, the population data used for computing equalization must be as accurate as possible. The population figures used in the past, and at present, are the official population estimates as determined by the Chief Statistician of Canada.

The problem of *census under-enumeration* has considerable financial implications for equalization-receiving provinces. It is caused by the inadvertent failure to enumerate a small portion of the population in a census. Methodologies exist to estimate the extent of under-enumeration. One, known as the reverse record check, has been used in Canada to estimate the number of persons missed in the 1966, 1971 and 1976 censuses, and is being used again for the June 1981 census. The estimate is designed to provide some guidance to users of census data of the likely magnitude of this source of error.

The question raised by census under-enumeration is whether population data used in the equalization formula should be adjusted to take account of census under-enumeration. The question is important because it may involve hundreds of millions of dollars over the 1982-87 period. The reverse record check following the 1976 census indicated that some 477,000 people across the country had not been counted. A relatively high proportion of these people lived in British Columbia and Quebec and a slightly above-average proportion lived in New Brunswick. According to the Chief Statistician, when the interprovincial distribution of population is adjusted for under-enumeration, the distribution obtained is likely to reflect more accurately the unknown true distribution than does the unadjusted distribution. The Chief Statistician has, however, expressed doubt about the use of the adjusted distribution at this time. A number of arguments are advanced in support of this position, including the fact that the results of the estimates of under-enumeration in

the 1981 census are not yet known and could differ from those for 1976, in which event there would be no general pattern of under-enumeration. The reverse record check estimates of the 1981 census under-enumeration will be available by the end of 1982. *The Task Force therefore recommends that*

if the results of the reverse record check of the 1981 census indicate a pattern of under-enumeration similar to that observed for the 1976 census, the federal government use population data adjusted for census under-enumeration for purposes of computing equalization payments.

Taking Account of Differential Costs and Needs

It is sometimes argued that the current equalization system is deficient in that it takes into account interprovincial disparities that arise on the revenue side of provincial accounts and ignores entirely disparities existing on the expenditure side. The latter disparities exist because there are variations in the per unit costs of certain provincial services, and also because of variations in the actual quantity of certain services. British Columbia, for example, has argued for many years that a mile of highway across the Rockies is more costly to build and maintain than a mile of highway in Saskatchewan or Manitoba. The latter provinces might argue, however, that although highways are cheaper to build on their territory, their economic and geographic conditions are such that they have higher than average needs with respect to highways, that is, they require more highway mileage per capita than most other provinces. The same arguments could be made with respect to many other types of provincial services.

Since the purpose of equalization is to enable provinces to provide their residents a reasonably comparable level of public services with a reasonably comparable level of overall taxation, it would be desirable to take into account interprovincial differences relating to costs and needs in computing equalization payments. Indeed, that is precisely what the Rowell-Sirois Commission had in mind when it proposed that a system of National Adjustment Grants be implemented. The difficulty, however, is to measure provincial costs and

needs on a comparable basis. Although several provinces have recommended that equalization payments take such factors into account, none has proposed a specific solution to the measurement problems involved, which seem formidable indeed.

The Task Force is not at the moment in a position to make recommendations as to how the problems of measuring provincial costs and provincial needs might be overcome, and therefore *concludes that, for the time being, equalization payments should continue to be determined exclusively on the basis of disparities in provincial fiscal capacity*. We do, however, urge that work continue in the technical committees of federal and provincial officials on methods by which differential costs and needs might appropriately be reflected in an equalization formula based primarily on measures of fiscal capacity.

The 'Representative Tax System' Approach

As explained, the equalization payable to any province rests essentially on a measurement of that province's capacity to raise revenues or, more precisely, on a comparison between its capacity and the average capacity of all provinces. Fiscal capacity is the key element in the calculation of equalization payments. The way in which fiscal capacity is measured is, therefore, of the utmost importance, and must be reassessed periodically.

There are basically two methods of measuring provincial fiscal capacity; they are usually referred to as the 'representative tax system' approach and the 'macro-economic' approach. The former attempts to measure fiscal capacity on the basis of the actual taxes that provinces levy. The problem is that although the measurement must be done in a uniform way for all provinces, provinces have varying tax systems—some provinces rely more heavily than others on certain types of taxes. It was to get around this problem that the concept of a representative tax system was developed. The system is 'representative' of the 10 tax systems that have been put in place by the provinces. It involves considering separately each of the significant revenue sources cultivated by provinces, and measuring the revenue-raising capacity of each province in respect of each source. The aggregate

capacity of a province under such an approach is equal to the sum total of the capacities in respect of all the revenue sources included in the representative tax system. This is the approach that has been used since 1967 to compute equalization payments.

Under a macro-economic approach, the fiscal capacity of a province is determined without reference to the taxes that provinces actually collect. Instead, some aggregate measure of income or production is used. The assumption underlying this approach is that all taxes are ultimately paid out of the income or production generated by an economy and that a province's capacity to raise revenues in respect of all taxes is adequately measured by the value of that income or production. In a macro-economic formula, revenues from all sources are added together. The equalization payable to a province is calculated in a way quite like that used under the representative tax system approach, the only difference being that there is only one calculation to be made—instead of ten, fifteen or twenty-nine.

There is no doubt that the macro-economic approach offers some important advantages. It is much simpler to administer than the representative tax system approach, in that it eliminates the need to classify provincial revenues by major revenue sources—a step that sometimes involves arbitrary judgments—and the need to define tax bases for each revenue source. An alleged advantage is that it eliminates any 'temptation' a province might have under a representative tax system to tinker with its tax system in order to increase its equalization entitlement. (There is, however, no evidence to suggest that equalization-receiving provinces are allowing their taxation decisions to be influenced by a desire to increase their equalization entitlements.)

There are also major disadvantages associated with the macro-economic approach. Perhaps the most important is that it relates not to what provinces *actually* tax, but to what they may *potentially* tax. If the purpose of equalization were merely to equalize provincial fiscal capacities, the argument in favour of a macro-economic approach might have some validity. However, the purpose of the program is to enable all provinces to offer a comparable level of public services. The equalization formula must, therefore, relate to the actual

taxing practices of the provinces rather than to what they can potentially tax.

The distinction is important because interprovincial disparities in revenue-raising capacity are larger when measured on the basis of what provinces do tax than on some other broad basis such as provincial income or Gross Provincial Product. This is because the items most heavily taxed by the provinces—for example, incomes, retail sales, property—are more unevenly distributed across provinces than are aggregate measures such as personal income, gross product and so on. The total equalization payable under a macro-economic approach would therefore tend to be significantly less than that payable under the approach currently used. Table VII-1 compares an estimate of the equalization payments that would emerge from use of the macro-economic formula with an estimate of those that would emerge from a representative tax system formula when all provincial and municipal revenues are equalized.

Another problem with the macro-economic approach is that it would require the use of some comparable measure of Gross Domestic Product by province. Although Statistics Canada produces this information in its Provincial Economic Accounts, the data are labelled 'experimental' and it appears that they are not yet sufficiently developed to warrant their use for purposes of a macro-type equalization formula.

Weighing all these considerations, the Task Force has concluded that the representative tax system approach to equalization is conceptually superior to the macro-economic approach because it is based on a measure of fiscal capacity more closely related to the actual tax practices of the provinces. *The Task Force therefore recommends that*

the representative tax system approach to equalization be maintained under the 1982-87 fiscal arrangements.

In examining the classification of revenues currently used for equalization purposes, the Task Force noted that although property taxes for school purposes are included in the formula, property taxes for municipal purposes are not. This exclusion reduces the 'representative' nature of the tax system used to assess the fiscal capacity of the provinces. It also gives rise to a particular problem

Table VII-1

Estimates of equalization payments calculated under a macro-economic formula and under a representative tax system formula when all provincial and municipal revenues are equalized. Based on 1980-81 data.

(\$ millions)

Equalization entitlement under:	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	TOTAL
a) Macro-economic formula*	469	97	548	475	1,107	(-230)	243	74	(-2,117)	(-592)	3,013
b) Representative tax system formula	512	122	659	568	2,885	(1,433)	509	(-401)	(-5,193)	(-739)	5,255**

* Based upon Adjusted Net Provincial Income at Factor Cost.

** Excludes Ontario's entitlement.

Source: Economic Council of Canada (using data provided by federal Department of Finance).

when a province decides to restructure its local tax system. It is possible for a province to increase or decrease property taxes levied for school purposes and to make offsetting changes in the level of property taxes levied for municipal purposes. This affects equalization entitlements because it modifies the amount of property tax revenues that, under the current formula, is subject to equalization. This is precisely what happened in 1980 when Quebec changed its property tax regime. Although the changes did not affect the level of total property taxes in the province, there was a large decrease in revenues to be equalized, because the effect of the changes was to decrease property taxes for school purposes, which are included in the formula, and to increase property taxes for municipal purposes, which are not included. The result was that the six provinces that have positive equalization in respect of property taxes for school purposes saw their entitlements substantially reduced. Obviously, the equalization formula should be neutral with respect to the relative weights that provinces choose to give municipal and school property taxes. *The Task Force therefore recommends that*

property taxes for municipal purposes be included in full in the equalization formula.

Table VII-2 shows that all provinces currently receiving equalization would see their total entitlements increased by the inclusion of property taxes for municipal purposes. The effect on Saskatchewan's position with respect to equalization would be marginal. As regards Ontario, if that province were not excluded from receiving equalization through the personal income override (it is recommended further on in this chapter that the override be abolished), then its overall equalization entitlement would be significantly reduced by the inclusion of property taxes for municipal purposes. The reason for this is that the overall equalization entitlement of a province is equal to the *net* total of the positive and negative entitlements calculated in respect of all the revenue categories included in the representative tax system. Having a substantial property tax base relative to other provinces, Ontario has a fiscal capacity excess in this category, and this reduces its entitlement to equalization payments.

Table VII-2

Estimated and projected costs of equalizing property taxes for municipal purposes, 1979-80 to 1984-85

(\$ millions)

Fiscal Year	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.*	Man.	Sask.	Alta.*	B.C.*	TOTAL
1979-80 (Estimated)	47.7	9.7	54.0	47.1	141.1	-132.0	7.4	-1.4	-118.8	-54.7	±307.0
1980-81 (Estimated)	58.3	11.8	64.8	57.1	157.2	-164.7	4.8	-2.2	-132.0	-55.3	±354.1
1981-82 (Estimated)	64.6	12.9	70.8	62.7	160.8	-193.2	1.6	-2.4	-129.2	-48.5	±373.4
1982-83 (Projected)	75.3	14.8	82.2	74.5	175.2	-157.0	10.3	0.3	-205.9	-69.7	±432.6
1983-84 (Projected)	85.6	16.5	92.6	85.0	184.3	-147.2	14.0	2.1	-254.8	-78.0	±480.0
1984-85 (Projected)	96.7	18.4	103.7	96.6	192.2	-131.5	18.3	4.4	-312.3	-86.6	±530.4

* Note that since Ontario, B.C. and Alberta do not receive equalization payments, the negative values shown there do not reduce the federal outlays for equalization purposes.

Source: Federal Department of Finance.

The Treatment of Natural Resource Revenues

The amount of equalization payable with respect to natural resource revenues has increased considerably over the past decade. The reasons for this are twofold. First, the actual amount of resource revenues accruing to the provinces has surged, mainly because of the increases in oil and gas prices since 1973. Second, and more important, oil and gas resources are very unevenly distributed across provinces, that is, because those resources are concentrated in the three western-most provinces, each of the remaining seven provinces has a very small or nil portion of the base for oil and gas revenues. This means that each of the latter provinces has a very high fiscal capacity deficiency with respect to those revenues. (Put differently, their share of oil and gas production in Canada is much smaller than their share of the Canadian population.) As already mentioned, the greater a province's fiscal capacity deficiency respecting a particular revenue source, the higher its equalization associated with that source. Since fiscal capacity deficiencies respecting oil and gas revenues are greater than those with respect to, say, personal income tax revenues, each dollar of oil and gas revenue included in the equalization formula generates a larger amount of equalization than does a dollar of personal income tax revenue.

The current equalization formula is based on the assumption that provinces collect revenues only with a view to financing public services, and that the revenues accruing to them constitute an adequate measure of their expenditure needs. To the extent that natural resource revenues accruing to the three western-most provinces reflect good fortune, rather than a desire on the part of their governments to provide services to their citizens, the above assumption no longer holds, and it has proven necessary to impose limitations on the treatment of those revenues. These limitations currently consist in including revenues from non-renewable resources to the extent of 50 per cent only, in excluding oil and gas land sales entirely, and in providing that the equalization associated with resource revenues of all kinds cannot exceed one-third of total equalization. If such limitations had not been put in place, the formula would have led to a situation of 'over-equalization'. This would have meant that recipient provinces would have

been put in a position where they could have offered a more-than-reasonable level of public services, with the federal government footing the bill.

The question therefore arises as to whether these limitations should be maintained as they are for the 1982-87 period, or if they should be modified. In answering this question, there are several factors that must be taken into account. These include:

1. the amount of resource revenues that will be accruing to oil and gas-producing provinces in the coming years (these amounts will be largely determined by the outcome of current negotiations between the Alberta and federal governments, by domestic and world prices for oil and gas, and by the volumes of oil and gas production);
2. the share of the revenues just mentioned that will be used to finance normal provincial services;
3. the base (or bases) under which resource revenues are equalized (as mentioned, if the base used to determine a province's capacity to raise oil and gas revenues were, say, personal or business income instead of some measure of oil and gas production, then the equalization associated with such revenues would be diminished);
4. as a practical matter, the necessity to insulate the federal government from sudden and very large increases in the total equalization bill; and
5. the revenues that the federal government must enjoy in order to finance the equalization program.

The Task Force does not make specific recommendations regarding the treatment of natural resource revenues because we do not know how some of these factors, particularly the split of petroleum revenues between federal and provincial governments, are likely to evolve in the next few years. *We believe, however, that the following rules should guide decisions taken with respect to the treatment of resource revenues:*

1. The maximum portion of natural resource revenues that should be included in the equalization formula should be that portion

of these revenues that are used for budgetary purposes, that is, as a minimum, the portion sequestered to non-budgetary heritage funds should be excluded.

2. To the extent that resource-rich provinces use their resource revenues to provide special services to their citizens that they would not normally offer if they were rich non-resource producing provinces, it would be reasonable to exclude from the formula a portion of resource revenues that find their way into provincial budgets. For example, if a resource-rich province decides to retire all municipal debts, as was done in Alberta, the federal government need not assume that the retiring of municipal debts is a normal provincial expenditure. In short, resource revenues should be included in the formula only to the extent that they are used to finance what might be considered normal provincial services.
3. All resource revenues should be treated in the same manner. That is, no particular type of resource revenue should be excluded from the equalization formula and all resource revenues should be included to the same extent. (Under the current formula, revenues from land sales are excluded, non-renewable resource revenues are included to the extent of 50 per cent, and renewable resource revenues are included in full.)
4. There should continue to be some kind of ceiling or safety net relating to the share of total equalization that may be paid out on account of resource revenues in order to protect the federal treasury against runaway increases in the cost of equalization.

One way of dealing with the resource revenue issue that should be examined would consist in treating all resource revenues as if they were personal income tax revenues, or revenues from business income, or a mixture of both. The rationale underlying this approach is that if sub-surface mineral rights were privately-owned rather than publicly-owned, the resource rents now accruing to provincial governments would be accruing to individuals or business enterprises. For those individuals and enterprises, the rents would constitute income, which would be taxed under the provincial personal or corporate income tax. It

would therefore make sense for the portion of resource revenues included in the equalization formula to be based on some estimate of the percentage of those privately-held rents that would find their way into provincial treasuries if they were taxed at current provincial rates. For example, if it is estimated that, at current provincial income tax rates, 20 per cent of private resource rents would be paid in income taxes, then current provincial resource revenues would be included in the equalization formula to the extent of 20 per cent. Moreover, a portion of these revenues (perhaps one-half) would be equalized as personal income tax revenues and another portion as revenues from business income. The tax bases used to equalize personal income tax revenues and revenues from business income would, of course, have to be adjusted to equalize these special revenues. (In the case of revenues from business income, this could be done by adding to the current base the full value of the resource rent from which the tax would be deemed to have been paid. The same would be done with respect to the base used to equalize personal income tax.)

The main advantage of this solution is that it would eliminate the need to set out arbitrarily the extent to which resource revenues would be included in the formula. It would also eliminate the need for an arbitrary ceiling on the portion of total equalization that might be paid in respect of resource revenues. Finally, it would permit a uniform treatment of all resource revenues.

The effect of this proposed solution would be to reduce substantially the amount of equalization currently paid with respect to resource revenues. It would also have the effect of delaying, at least for a few years, Ontario's eligibility for equalization (assuming the personal income override were abolished). However, this reduction in the total cost of the equalization program could be offset by other changes proposed by the Task Force, particularly the inclusion of property taxes for municipal purposes.

The treatment of natural resource revenues will be one of the most difficult issues to deal with in the forthcoming round of fiscal negotiations. The issue has several technical aspects of which the Task Force has tried to take account. Because we recognize that there are complex technical ques-

Table VII-3
 Estimated and projected costs of equalizing 30 per cent of all
 natural resource revenues, 1981-82 and 1986-87

(\$ millions)

Fiscal Year	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	TOTAL
1981-82 (Estimate)*	35.0	11.8	76.0	56.9	532.1	733.7	84.5	-143.9	-1,380.9	- 5.3	1,530.0
1986-87 (Projected)**	75.9	28.8	181.0	143.1	1,227.5	1,765.4	200.9	- 65.0	-3,463.1	-94.5	3,622.6

* The estimates do not take account of the effect of the one-third ceiling and of the personal income override.

** Projections based upon data available as of federal budget, October 1980 and, in the case of shared revenues from the federal export charge on oil, as of January 1981.

Source: Federal Department of Finance.

tions associated with this issue, the Task Force has set out the alternative described above as a suggestion that we feel should be examined by experts rather than as a firm recommendation. In our view, the merit of this alternative lies in the fact that it minimizes arbitrary judgements on the part of policy makers. Therefore, what is important in the proposed solution is not so much its technical aspects as the sense of direction it provides.

Another possible solution might be to bring in all categories of resource revenues as revenues to be equalized, with all the existing bases as at present, but scaling down these revenues arbitrarily, but uniformly, by some appropriate percentage—say, 25 or 30 per cent. Table VII-3 shows the cost of equalizing 30 per cent of all resource revenues in 1981-82 and in 1986-87. The total estimated cost of \$1,530 million for 1981-82 does not take account of the one-third ceiling on resource revenues and of the personal income override. If the current method of computing equalization associated with resource revenues were applied, but the personal income override did not apply, the total estimated cost for 1981-82 would be \$1,994.2 million.

Table VII-4 shows the estimated cost for fiscal year 1980-81 of the equalization program under different assumptions as to the revenues included in the formula, and as to the base under which resource revenues might be equalized. The table shows that the effect of including municipal property taxes in the formula would be to increase equalization payments by some \$352 million. But if instead of equalizing resource revenues as we currently do (the effects of this are shown on line 5), we were to equalize 25 per cent of all resource revenues while retaining the bases currently being

used to equalize those revenues, the equalization associated with resource revenues would decrease from \$1,069.7 million (total of line 5) to \$564.6 million (total of line 3). Alternatively, if we were to equalize 100 per cent of natural resource revenues under the base currently used to equalize revenues from business income, the equalization associated with resource revenues would be reduced to \$493.7 million (total of line 4). The purpose of line 4 in the table is to illustrate the dramatic effect of switching from the current bases used to equalize resource revenues to a base that is more evenly distributed across the provinces. Although the Task Force does not believe that the base currently used to equalize revenues from business income is adequate to equalize resource revenues, we do believe that a version of that base that would give some significant weight to resource revenues would likely prove adequate. (The greater the weight of resource revenues in the base, the less evenly distributed it would be and, hence, the greater the resulting equalization would be.)

The Personal Income Override

A special provision to the effect that no equalization may be paid to a province with a personal income per capita above the Canadian average was introduced in the equalization formula in 1981. This had the effect of excluding Ontario from receiving equalization.

This measure constitutes an arbitrary element in the equalization formula. It was introduced to protect the federal government at a time of expenditure restraint. It was done mid-term in fiscal

Table VII-4
Estimated Cost of Equalizing Various Categories of Provincial Revenues, 1980-81
 (\$ millions)

	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	Total Receiving Provinces
<i>Estimated cost of equalizing:</i>											
1. All provincial revenues from non-resource revenues, plus school purpose taxes;	339.7	70.6	339.9	307.3	1,003.6	-753.1	224.6	108.7	-1,115.4	-525.8	+2,394.4
2. Municipal property taxes;	58.3	11.8	64.8	57.1	157.3	-164.7	4.8	-2.2	-132.0	-55.3	+351.9
3. 25% of resource revenues (under bases currently used to equalize such revenues);	26.0	9.2	58.7	43.1	409.7	563.6	65.7	-47.8	-1,097.4	-30.8	+564.6
4. 100% of resource revenues (under base used to equalize revenues from business income);	61.2	14.5	74.6	70.2	218.5	-81.9	45.1	9.6	-380.4	-31.4	+493.7
5. Resource revenue included in current formula**	36.7	17.4	109.0	71.5	717.1	(1,018.2)*	118.0	-68.5	-1,893.2	-126.6	+1,069.7
A. Sum total of lines 1, 2, & 3	424.0	91.6	463.4	407.5	1,570.6	—	295.1	58.7	—	—	3,310.9
B. Sum total of lines 1, 2, & 4	459.2	96.9	479.3	434.6	1,379.4	—	274.5	116.1	—	—	3,240.0
C. Equalization entitlements under current formula	376.4	88.0	449.0	378.7	1,720.8	(265.2)*	342.6	40.1	—	—	3,395.6
D. Equalization entitlements under current formula but without personal income override	376.4	88.0	449.0	378.7	1,720.8	265.2	342.6	40.1	—	—	3,660.8

* Ontario does not receive its entitlement because of the personal income override.

** Under the current equalization formula, revenues from land sales are excluded, non-renewable resource revenues are included up to 50 percent, and renewable resource revenues are included in full.

Source: Based on data provided by Department of Finance.

Table VII-5
Indices of Fiscal Capacity, Province of Ontario

Fiscal Year	Provincial-Local Revenues from Own Sources		Provincial-Local Revenues from Own Sources Plus Equalization		Provincial-Local Revenues from Own Sources Plus All Federal Transfers	
	Index	Rank	Index	Rank	Index	Rank
1973-74	106	3	98	3	96	6
1977-78	95	4	88	4	88	9
1978-79	92	4	86	10	96	10
1979-80	91	4	85	10	85	10

Source: Federal Department of Finance.

arrangements that, when negotiated, contained no allowance on anybody's part for the possibility of payments to Ontario. This restraint measure affected no province other than Ontario.

Since 1979, when the formula showed for the first time that Ontario had, according to the measures of fiscal capacity employed in the 'representative tax system', become one of the 'have-not' provinces, a growing body of evidence has developed to suggest that, indeed, Ontario might truly be viewed, in significant respects, as having lost its earlier position as a benchmark against which to measure economic position.

Table VII-5 provides three different sets of indices of Ontario's fiscal capacity, and shows how that province ranks with other provinces in respect of each index. The indices in the first column measure Ontario's capacity to raise revenues from all provincial and municipal revenue sources relative to the national average provincial capacity. (An index of 106 means that Ontario's fiscal capacity is 6 per cent above the national average capacity and an index of 95 means that Ontario's fiscal capacity is 5 per cent below the national average.) In the second column, the indices in the first column are adjusted to take account of the effect of equalization transfers. The second column therefore indicates Ontario's capacity to raise revenues from own-sources *and* from equalization. In the third column, the indices in the second column are adjusted to take account of all federal transfers to provinces, including equalization. They therefore measure Ontario's capacity to raise revenues from own-sources *and* from all federal transfers.

The obvious conclusion to be drawn from this table is that Ontario's fiscal capacity has deteriorated significantly relative to that of other provinces since 1973-74. Since 1977-78, its fiscal capacity has been markedly below the national average, whatever index is used to measure it. In 1978-79 and 1979-80, it had the lowest capacity index of all provinces when equalization was taken into account and when all federal transfers were taken into account. Moreover, Ontario's position appears to be worsening year by year.

The treatment of Ontario with respect to equalization has given rise to charges of inequity in the funding of the program. It has been argued, for example, that in 1978 the equalization associated with resource revenues accumulating in the western provinces was in the order of \$1 billion. Since equalization is financed out of the federal treasury and about 40 per cent of all federal receipts come from Ontario, that province contributed some \$400 million to the equalization paid to other provinces but was denied its own entitlement by the personal income override.¹

The Ontario Government has not challenged the override that precludes it from receiving equalization but has indicated that its acceptance of the override was "conditional on the program being reformed in 1982 as part of an overall solution to Canada's problem of regional fiscal imbalance".²

This issue raises difficult problems of perception and may cast some doubts on the continued validity of the measures of fiscal capacity currently employed. In light of the foregoing indicators, however, there seems to be little doubt that any

measure specifically aimed at making Ontario ineligible for equalization payments based on a representative tax system approach, could be viewed as arbitrary and unwarranted. *The Task Force therefore recommends that*

negotiations be directed toward an equalization formula that can apply uniformly to all provinces, without arbitrary or discriminatory special provisions.

Interprovincial Resource Revenue-Sharing Arrangements

Earlier in this chapter, the Task Force addressed two major questions—the nature of the formula employed for determining equalization payments, and possible changes in the revenue sources taken into account for equalization purposes. In light of current debates, it is also necessary to consider possible contributions by provincial governments toward financing equalization payments.

The Task Force was reminded by several witnesses that our consideration of these questions would inevitably be set in the wider context of the constitutional division of powers between federal and provincial governments, the pricing of natural resources, particularly oil and gas, federal access to revenues from natural resources and interprovincial revenue-sharing. Professor T. Courchene, for example, told the Task Force at our first public hearing after the federal Minister of Finance had appeared, “You are going to have to bring forward some recommendations with respect to the fiscal arrangements, without knowing the basic parameters of...the final national energy policy agreement”.

At our last public hearing, we heard Dr. David Slater, Chairman of the Economic Council of Canada, conclude that:

...in the upcoming negotiations ‘equalization issues’ could be the most difficult. The reason is the enormously increased role of resource revenues in the equalization formula, and, in particular, the interrelationships between oil and gas issues (including pricing, taxation and revenue sharing) and problems with the current equalization program. While it may be possible to deal with these issues separately and one at a time, in the end careful attention will have to be given to these interdependencies.

In the weeks that separated the appearances of these two witnesses, the Task Force heard a variety of other witnesses with similar observations. Without exception, they saw the ultimate solution lying in a substantially higher price for oil and gas, which would contribute to both conservation of supplies (and hence lower expenditures and greater self-sufficiency) and higher federal and provincial revenues. To the extent that federal revenues were the primary beneficiary, the federal government would achieve access to the resources necessary to finance expanded equalization payments, direct investment in major energy projects and perhaps other programs designed to insulate consumers directly from the impact of higher energy prices. To the extent that provincial revenues benefit more substantially, provincial contributions to some interprovincial revenue-sharing or redistribution pools, or provincial participation in an energy security fund, would be essential.

The Task Force has already noted the massive implicit transfers from Alberta to the rest of Canada that have occurred by virtue of enforced low prices for oil and gas. Although we recognize that questions of energy policy and control of resource pricing are outside our terms of reference, the Task Force has been persuaded by the evidence before it that the whole domain of federal-provincial fiscal arrangements could be more effectively addressed, and problems co-operatively resolved, in an environment in which this implicit interprovincial transfer and consumer subsidy is made more explicit, with visible provincial participation in some redistribution or recycling scheme.

In this connection, the Task Force believes it is necessary to reaffirm federal responsibility for interpersonal and inter-regional redistribution. We do not consider this role one that can properly or appropriately be assumed by provincial governments. Nevertheless, we also recognize that ‘recycling’ of petro-dollars can be accomplished in many ways, and that attempting to do the whole job through the federal budget would lead to an undesirable centralization and concentration of powers at the federal level. For these reasons we find considerable merit in proposals for some form of ‘energy bank’ or ‘resource bank’ in which current resource revenues may be pooled and used to finance new developments that may assure energy self-sufficiency in the future.

One proposal, advanced by Professors Helliwell and Scott, involves a scheme under which provincial revenues would be redistributed through an interprovincial equalization program. The Task Force judged that this proposal has substantial theoretical and analytical appeal, but that it is inconsistent with members' strong conviction that to transfer this degree of responsibility for inter-regional redistribution to a purely provincial scheme would violate basic principles of federalism.

The original two-tier proposal of Professor Courchene, which would take only resource revenues into an interprovincial pool, while maintaining a basic federal equalization program including all non-resource revenue sources, encounters the same objection. This objection is lessened to some extent if the federal government initiates, underwrites and participates in whatever new national institution is designed to provide for the pooling of these resource revenues, but we would nevertheless reject this approach to revenue-sharing on principle.

It must also be noted that, whatever our own views, the Task Force could hardly fail to be impressed by the vigour with which most provincial governments opposed these proposals. This message was of course confirmed in the conclusions of the meeting of provincial ministers of finance in Victoria on June 26, 1981.

This same objection may not apply to proposals for an 'energy bank' providing for the transformation of Canada's depletable resource base into a continuing industrial base of physical capital. Interprovincial revenue-sharing features become secondary in such a scheme; it is not open to interpretation as 'just another resource levy'. Indeed, given both provincial and federal sensitivities to any apparent transfer of responsibility for inter-regional redistribution, it is important to emphasize that such a plan would be directed toward the social problem of achieving a smooth transformation of the nation's depletable resource base into a national industrial base, rather than the purely financial problem of revenue-sharing or recycling of petro-dollars. The challenge is to find a new national institution to smooth or 'mutualize'

successive surges or waves of revenue in different provinces. Redistribution or revenue-sharing seems to carry connotations of contributions that are gone forever. The mutual participation of provincial and federal governments in an institution that facilitates the transformation of wasting assets into durable investments in renewable resources or industrial wealth, on the other hand, might carry connotations of mutual benefit and interprovincial, intergenerational transfers in which all participants benefit at some stages. These investments would, of course, have to offer a reasonable rate of return to contributing governments. It is in the nature of societies that not all participants can be net winners at all times. But mutual participation promises each member some benefit in the long run. For a province like Alberta, being a major contributor at an early stage would then mean not a permanent loss, but a continuing stake in a permanent national institution. As an alternative to seeing their revenues captured for current redistribution, the present or potential oil-producing provinces might find that such an emphasis had some appeal. Some federal initiatives to promote this approach within the present energy negotiations and possible future negotiations on federal-provincial relations might contribute to a reduction of current tensions.

The problem of massive resource revenues concentrated in one or a few provinces raises questions of equity, to be addressed by proposals for revenue-sharing such as those discussed above. But these are largely outside our mandate. In one respect, however, the problem merges into the more general problem of tax competition or competitive enrichment of levels of public services. To the extent that windfall resource revenues permit provinces to pursue their own development goals at the expense of other provinces, it may be argued that efficiency in the overall allocation of the country's productive resources is compromised and unnecessary costs in terms of shifting these resources are incurred. To this extent, measures to enforce tax harmony or to preclude resource-rich provinces from using resource revenues to engage in competitive reductions of tax rates might be advocated. Although we are aware of this argument, the Task Force believes that, with a well-designed federal equalization program in place, this matter need not raise serious concerns. The general problem is addressed more fully in Chapter VIII.

Conclusions

The Task Force thus sees the development of the equalization program over the next five years as being very much an extension of its present scale and structure, with the major developments in revenue-sharing or recycling of resource revenues taking place outside the framework of equalization payments *per se*, and instead forming part of the overall division of responsibilities in resource ownership, pricing and economic development.

Certain adjustments within the present representative tax system approach must be considered, however. Although the Task Force does not propose to offer firm recommendations in this technical area (any more than in other areas of specific short-term budgetary analysis), we do urge further work on some possibilities to the exclusion of others. These have been indicated in the preceding sections.

The Task Force concludes that the basic features of the equalization program should be maintained. The various adjustments recommended in the foregoing paragraphs do not involve radical changes. They are very much in line with the principles and assumptions underlying the current formula. Indeed, they are meant to make those principles and assumptions more relevant to its actual functioning. The Task Force has no

doubt that this formula, which has been in place since 1967, has served Canada well and that the changes made to it in recent years have preserved, rather than impaired, its validity. Our recommendations should be perceived as an attempt at 'fine-tuning' the current formula, and certainly not as a criticism of what has been done in the recent past. In fact, the Task Force believes that the revised formula should have as its result in 1982-83 neither a reduction nor a substantial increase in the overall level of entitlements. (This assumes that all municipal tax revenues would be included in the formula.)

In concluding, the Task Force recognizes that some of the adjustments recommended in this chapter could have the effect of reducing the entitlements of one or two particular provinces whose budgeting is predicated on the assumption that their entitlements will not be reduced. *We therefore recommend that*

if any province whose equalization entitlement in 1981-82 is more than \$5 per capita sees its equalization entitlement reduced by more than 5 per cent as a result of the implementation of a revised formula, it should continue to receive 95 per cent of its 1981-82 entitlement until 1984-85 or until the formula yields more than 95 per cent of its 1981-82 entitlement, whichever comes sooner.

Notes (Chapter VII)

¹ T. Courchene, *Refinancing the Canadian Federation* (C.D. Howe Institute, 1979), p. 49.

² Ontario, *The Ontario Budget, 1981*, Budget Paper B.

Annex VII-A

Description of the Fiscal Equalization Program*

ILLUSTRATION OF EQUALIZATION CALCULATION—RELATING TO A SINGLE PROVINCE (NOVA SCOTIA) AND A SINGLE REVENUE SOURCE (TOBACCO TAX)^(a)

(Data taken from December estimate of equalization for 1977-78)

DATA

1. Population of 10 provinces, June 1, 1977	23,226,317
2. Population of Nova Scotia, June 1, 1977	835,395
3. Nova Scotia share of population, June 1, 1977	
= $\frac{835,395}{23,226,317}$	= 3.596761%
4. Number of cigarettes purchased in 10 provinces, 1977 ^(b)	66,229.940 million
5. Number of cigarettes purchased in Nova Scotia, 1977	1,983.333 million
6. Nova Scotia share of tax base, 1977	
= $\frac{1,983.333 \text{ million}}{66,229.94 \text{ million}}$	= 2.994617%
7. Total revenues of the 10 provinces from taxing tobacco, 1977-78	<u>\$494.9 million</u>

EQUALIZATION CALCULATION

Total revenues of all provinces from tobacco tax	x	Nova Scotia share of total provincial population	Nova Scotia share of total provincial tax base for tobacco taxes
= \$494.9 million	x	[3.596761% - 2.994617%]	
= \$494.9 million	x	0.602144%	
= <u>\$2,980,000</u>			

NOTES

- (a) In the fiscal equalization program for the 1977-78 to 1981-82 period, similar calculations are made for each province for each of 29 groups of revenues. While population is common to each calculation, the amounts for revenues and tax bases are different. Total equalization to Nova Scotia is equal to the sum of the results from the 29 separate calculations. Any negative amounts (which arise for a revenue source if a province is above the national average in per capita tax base) are deducted from positive amounts in arriving at the total.
- (b) While the tax base is referred to as the number of cigarettes purchased, it is based upon cigarettes "or equivalent" and takes account of the consumption of cigars and tobacco as well. The base is derived by dividing the revenues of the Province from tobacco taxes (\$11,900,000** in the case of Nova Scotia) by the average rate of tax per cigarette (6/10 of 1 cent in the case of Nova Scotia) during the fiscal year.

*Supplied by the federal Department of Finance.

**This amount is an estimate by the Province; it cannot be compared with revenue numbers published by Nova Scotia since these are presented in a form that combines retail sales and tobacco taxes.

SUMMARY OF 29 REVENUE SOURCES AND REVENUE BASES CONTAINED IN THE FISCAL EQUALIZATION PROGRAM FOR THE 1977-78 TO 1981-82 PERIOD

Revenue Source	Summary Description of Revenue Base
(a) Personal income taxes	Yield in the province for the taxation year of a representative provincial personal income tax, determined through the Revenue Canada Personal Income Tax Microsimulation Model, by applying the average rate of provincial tax, net of credits, for each tax bracket to the total taxable income of a province's taxpayers whose marginal income falls within that bracket. (Rates calculated with reference to federal basic tax.)
(b) Revenues from business income: <ul style="list-style-type: none"> (i) corporation income tax (ii) remittances of provincial government business enterprises other than liquor commissions, lotteries and the B.C. Petroleum Corporation (iii) shared revenues under the Public Utilities Income Tax Transfer Act. 	Private business profits before losses (national accounts total, distributed by province on basis of corporation taxable income) plus provincial government business enterprise profits of profit-making corporations other than lottery enterprises and B.C. Petroleum Corporation (distributed by province on a national accounts basis). Corporation taxable income excludes estimated income arising from the non-expensing of provincial levies on oil and on gas. The latter equals oil and gas royalties and other special levies on oil and gas to the extent that they exceed the federal 25 per cent resource allowance in respect of oil and gas.
(c) General and miscellaneous sales taxes	Value of retail sales in the province (excluding food, children's clothing and footwear, tobacco, and motive fuel), plus cost of materials used in construction, plus expenditures for investment in place for machinery and equipment, (excluding agriculture and fishing) plus sales of hotel, telephone and theatre services.
(d) Tobacco taxes	Number of cigarettes (or equivalent re cigars and tobacco) sold in each province.
(e) Gasoline taxes	Number of gallons of gasoline sold in province and taxed at road-use rates, excluding fuel used in farm trucks where taxed at such rates.
(f) Diesel fuel taxes	Number of gallons of diesel fuel sold in province and taxed at road-use rates, excluding fuel used for off-highway purposes where taxed at such rates.
(g) Motor vehicle licence revenue, non-commercial	Total number of passenger vehicle registrations in the province with motorcycles and mopeds given a weighting of one-third. Mopeds included whether or not registration is required.
(h) Motor vehicle licence revenue, commercial	Total value of sales of commercial vehicles in the province for the current and previous 4 years in constant dollars.
(i) Alcohol — spirits	Volume of domestic and foreign spirits sold in the province.
(j) Alcohol — wine	Volume of domestic and foreign wine sold in the province.
(k) Alcohol — beer	Volume of domestic and foreign beer sold in the province.
(l) Hospital and medical care insurance premiums	Number of federal income tax returns filed by persons resident in the province with taxable incomes large enough to be subject to premiums in a typical premium levying province. (Separate income levels established for 8 categories: (i) individuals taxed as single with no dependents, (ii) individuals taxed as single with one or more dependents, (iii) individuals taxed as married with no dependents, (iv) individuals taxed as married with one dependent, (v) individuals taxed as married with two dependents, (vi) individuals taxed as married with three dependents, (vii) individuals taxed as married with four dependents, and (viii) individual taxed as married with five or more dependents.)

Revenue Source	Summary Description of Revenue Base
(m) Succession duties and gift taxes	Total income of provincial residents whose income (total income as per the federal income tax return) exceeds \$50,000.
(n) Race track taxes	Amounts wagered in the province at pari-mutual tracks on harness and running horse races.
(o) Forestry revenues	Value added for the forest industry from Crown lands in the province.
(p) Crown oil revenue	Value of marketable production of crude oil, synthetic crude oil and condensate from Crown lands in the province.
(q) Freehold oil revenues	Value of marketable production of crude oil, synthetic crude oil and condensate from freehold lands in the province.
(r) Crown gas revenues (including B.C. revenues from remittances by the B.C. Petroleum Corporation)	Volume of production of natural gas from Crown lands in the province.
(s) Freehold gas revenues	Volume of production of natural gas from freehold lands in the province.
(t) Sale of Crown leases*	Provincial revenues from sale of Crown leases and reservations on oil and natural gas lands.
(u) Other oil and gas revenues	Volume of production of oil and natural gas from Crown lands in the province, with the two components combined on the basis of their energy equivalent values, i.e., 5.8 m.c.f. of natural gas equaling 1 barrel of oil. (natural gas volumes determined with respect to unprocessed gas in order to take account of natural gas liquids.)
(v) Metallic and non-metallic minerals	Value added in the province for metallic and non-metallic minerals including coal and structural materials, adjusted to exclude portion attributable to government subventions.
(w) Water power rentals	Number of kilowatt hours of electricity generated in the province from hydro sources — both publicly and privately owned.
(x) Insurance premium taxes	Total value of insurance premiums for property and casualty insurance and for life insurance, issued by federally or provincially registered corporations, plus the value of premiums, contributions and dues of fraternal benefit societies minus the value of dividends paid to policy holders.
(y) Payroll taxes	The wages and salaries portion of personal income in the province, plus military pay and allowances, but excluding supplementary labour income.
(z) Property taxes (includes school purpose taxes)	Composite base with 3 separate components for the building and land portions of the real property tax base: <i>Building components</i> (70 per cent of total base for 10 provinces as a whole) Two components, with equal weight for the 10 provinces as a whole: (i) The value of residential net capital stock in the province, measured in constant 1971 dollars as of the end of the calendar year preceding the fiscal year, and (ii) The value of that portion of non-residential net capital stock in the province consisting of building construction in all industries other than local government, universities, hospitals, churches and other institutions, measured in constant 1971 dollars as of the end of the calendar year preceding the fiscal year.

*This category of revenue has been excluded from equalization, effective with 1980-81, as a consequence of the enactment by Parliament of Bill C-24 in February 1981.

Revenue Source

Summary Description of Revenue Base

Land Component (30 per cent of total base for 10 provinces as a whole)

(iii) The provincial gross domestic product at factor cost for the calendar year ending in the preceding fiscal year and for the four preceding calendar years, adjusted for price changes by means of the G.N.E. price deflator.

(aa) Lotteries

Personal income excluding:

- (i) value of change in farm inventory
- (ii) provincial-local transfers to persons
- (iii) federal direct tax withdrawals, consisting of federal income tax on persons (adjusted in the case of Quebec to add back the value of the 16½ point abatement) plus employer and employee contributions to unemployment insurance, the C.P.P. and the Q.P.P.

(bb) Other taxes and revenues

Provincial gross domestic product at factor cost.

(cc) Shared tax on payout of undistributed corporate surplus

Actual revenues of the province from this source.

Note: Revenues are measured on a fiscal year basis; revenue bases are usually measured on a calendar year basis.

Chapter VIII

FISCAL HARMONIZATION AND ECONOMIC CO-ORDINATION

Part III of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977 provides the federal government with authority to enter into tax collection agreements with the provinces whereby it administers and collects income taxes on their behalf. At present all provinces and territories but Quebec have such agreements with the federal government for collection of personal income tax. Quebec, Ontario and Alberta collect their own corporation income taxes. Through the tax collection agreements, the federal government encourages the provinces to maintain relatively 'harmonious' tax systems. Although provinces are still free to set their own tax rates, the tax collection agreements provide for joint federal and provincial use of a common tax base. This arrangement minimizes taxpayer compliance costs and administrative costs. Increasingly, however, provinces view the restrictions arising out of these arrangements as constraints on their ability to implement social or economic policies through selective tax measures. For this reason, some provinces now appear willing to forgo the benefits of centralized tax collection with the federal government bearing the administrative costs involved. The key problem for the federal government in renegotiating such agreements is balancing the goal of uniform tax treatment in an effective economic union against the provinces' desire for flexibility and innovative capacity in the pursuit of widely differing objectives.

* Although it is clear that comparisons of personal income tax rates do enter some migration decisions for individuals, these are likely to be dominated by many other considerations. In the location decisions of firms, however, tax incentives are likely to figure more prominently. Accordingly, it is the corporate income tax field in which concerns about discriminatory practices are greatest.

The Concept of Harmonization

The existence of relative harmony between the tax practices of different jurisdictions would be of little importance if each political jurisdiction in a federation or larger body (such as the European Economic Community) were totally self-sufficient. However, in the modern world, such mercantilist states rarely exist and few governments or peoples would want or could afford to create such entities. The concern with tax harmonization stems from the mobility of labour and capital or the existence of close trading relationships among political jurisdictions. Uniform (that is, non-discriminatory) tax practices are pursued to reduce the ability of one government to use tax measures to achieve economic gains at the expense of other jurisdictions. In practical terms, this implies that governments collectively impose restraints on themselves so as to limit the extent to which they use their tax systems to attract industry and people from other jurisdictions.* It is thought that elimination of 'excess' tax competition may help to prevent the misallocation of resources that occurs when the tax regime becomes a major criterion by which location decisions are made. Although tax harmonization may impose some constraints on the degree to which individual governments may pursue development strategies, it helps to minimize the amount of tax-induced distortion in allocating scarce resources.

In addition to the advantages already noted, a harmonious tax system ensures that income tax schedules have the same degree of progressivity across systems.** This does not imply that the tax

** In a 'progressive' tax system the ratio of tax to income rises as one's income increases.

rates of both orders of government or of provincial governments need be the same. However, by restricting themselves to common federal-provincial definitions of taxable income and applying single rates of tax to the federal basic tax, the provinces (except for Quebec) generally maintain the progressivity found in the federal tax system. By introducing surcharges or granting tax credits and rebates, provincial governments are able to engage in further income redistribution through their tax systems. In his submission on the Task Force, the federal Minister of Finance discussed the implications of this practice:

...the introduction of special measures has altered the progressivity of the combined federal and provincial individual income tax system. It must therefore be assumed that the equity objective which was to be achieved by requiring uniform progressivity now has a lower priority.¹

As mentioned earlier, the mere presence of tax differentials need not be distorting. If provincial taxes reflect mainly charges for the use of public services, then differences in taxes would merely correspond to differences in provincial tastes. As one expert on the subject notes:

...tax harmonization would be unnecessary if provinces adopted benefit taxation as their method of finance and did not try to engage in redistributing income. From another angle, if the function of redistributing income were lodged exclusively with the federal government, the existence of provincial tax differentials would be non-distorting and no cause for concern among policy-makers.²

Although some economists view the prospect of increasing tax competition with alarm, others believe that the bidding for relatively mobile capital and labour ensures that individuals and corporations are not unduly taxed by particular provinces. The key word is 'mobile'; people or enterprises that are immobile will bear the costs of the competition for labour and capital that can move in response to lower effective tax rates. In this view, however, no corporation (or individual)

will long remain in a jurisdiction in which the costs in terms of taxation far outweigh the benefits received in the form of public goods and services. If there are no barriers to capital or labour mobility, taxpayers 'voting with their feet' ultimately impose some degree of discipline and harmony among fiscal jurisdictions. One jurisdiction may have relatively high tax rates, but must then offset this by offering a comparably high level of public goods and services. Personal considerations aside, taxpayers will choose to live in the jurisdiction that offers the combination of taxation and public services most closely in line with their preferences.³ Therefore, what may be viewed as undesirable tax competition by some is seen by others as contributing to the goals of national diversity and freedom of choice for citizens.

Bringing the subject of provincial expenditure patterns into the discussion suggests that concentrating only on the tax side of the harmonization issue may leave a gap in the analysis. Expenditure policies can offset any of the gains made possible by greater tax harmonization. For example, although the present tax collection agreements help to maintain a relatively uniform system of corporate taxation across the country, provinces are still free to influence the spatial distribution of economic activity by granting subsidies to new or existing firms. Since explicit or implicit subsidies to corporations or individuals are substitutes for tax incentives, it would seem that any efforts to harmonize taxation must be accompanied by agreements to limit the use of provincial government expenditures to influence location decisions. Therefore, what might be termed 'fiscal harmonization' is both more comprehensive and more important than tax harmonization.

In this respect, the concept of fiscal harmonization is related to the choice of an equalization system. In a recent paper it is argued that both equity and economic efficiency considerations dictate the establishment of a systems of inter-regional equalization payments.⁴ In this argument it is observed that individuals' real incomes comprise not only earnings from their labour and capital but also the net benefits they receive from government activities (the 'fiscal residual' referred to in the note). Decisions to move to another province may be based on real incomes, but federal taxes apply only to factor incomes; they do not take account of

¹Fiscal harmonization would be concerned with the difference between the value of public goods and services received (including explicit and implicit subsidies) and the amount of taxes paid. If this 'fiscal residual' differs widely among jurisdictions, then location decisions will be made on fiscal rather than economic grounds. The main problem with using the 'fiscal residual' as a measure is that it is very difficult to determine the value of government expenditures.

differences across provinces in the size of the fiscal residual. Therefore, equity considerations imply that these differences in net fiscal benefits should be equalized. To the extent that migration decisions are based on real income differences, efficiency considerations also demand that interprovincial differences in the fiscal residual be equalized.

This argument has implications for the treatment of large, unanticipated resource revenues. To the extent that such revenues contribute to a larger fiscal residual, and therefore to the real incomes of citizens in a particular province, both equity and efficiency considerations argue for their equalization under a system of interprovincial equalization. However, revenues placed in 'heritage funds' do not contribute to a larger fiscal residual, nor does investment income returned to the fund. Therefore, as suggested in Chapter VII, they should not be equalized.

This discussion ranges somewhat beyond the relatively simple concept of tax harmonization. However, the interrelationships between provincial taxing and spending decisions and equalization outlined above argue for a more comprehensive approach to the tax competition issue.

The Tax Collection Agreements

Historical Background Although there has been some degree of intergovernmental co-operation in the area of taxation since Confederation, the philosophy underlying the current tax collection agreements can be traced to the report of the Rowell-Sirois Commission in 1940. In examining federal-provincial fiscal relations, the Commission found a remarkable lack of tax co-ordination among jurisdictions in Canada. One of the Commission's major criticisms of the corporate tax system of the 1930s concerned

...the inevitable inequity [and] lack of efficiency arising from the divided jurisdiction...investments in the same kind of business are taxed at different rates in different provinces; investments in business operating on a national scale are double and triple-taxed with no relation to earning power...⁵

Maintenance of the 'tax jungle' of the 1930s would "intensify the evils of the existing competitive scramble for revenues" and "lead to increasing friction between governmental units..."⁶

From the provinces' point of view, the recommendations of the Rowell-Sirois Commission involved a greater degree of centralization than they appeared willing to accept. However, with the outbreak of World War II, the provinces recognized the heavy financial burden that would be placed on the federal government. To help finance the war effort, the provinces temporarily ceded their occupation of the income tax field in exchange for 'tax rental' payments from the federal government. In 1947, when extension of the wartime tax rental arrangement was offered, Quebec and Ontario chose to establish their own corporation income tax systems. Subsequently, in 1954, Quebec set up and began to administer a personal income tax. Changes in the arrangements were made in 1957 to provide for 'abatements'.^{*} In 1962, the foundations of the present tax collection agreements were laid. Responding to pressures for greater provincial autonomy than was permitted by the tax rental agreements, the federal government agreed to reduce its share of personal and corporate income taxes collected in each province. It also offered to collect, free of charge, any provincial taxes assessed as long as the province (1) accepted the federal definition of the tax base in each case and (2) maintained general conformity of its tax base with that of the federal government. Ontario decided to collect its own corporate income tax while Quebec rejected the entire federal offer, preferring to administer a separate personal and corporate tax system.

The current tax collection arrangements (outlined in the next section) are similar to those adopted in 1962, although the federal government has relaxed some of the conditions. Initially, provinces were required to express their tax rates as a single percentage of basic federal tax. However, in recent years the federal government has agreed to administer for some provinces various tax credits and surcharges that alter the degree of progressivity of the national tax system. Provinces must still maintain a tax base that conforms to the federal tax base defined in the federal Income Tax Act. These are 'basic federal tax' in the case of the personal income tax and 'corporation taxable income' in the case of the corporation income tax.

^{*} Annex II-A provides more details on tax rental and tax collection arrangements.

The interaction of the federal and provincial systems can be illustrated by reference to a stylized personal income tax return set out in Figure VIII-1. Each individual's 'taxable income' (line 3) is determined by subtracting various allowable deductions from 'total income' (line 1) and 'net income' (line 2). A progressive schedule of federal income tax is applied to taxable income to arrive at a 'basic federal tax' liability in line 4. The province then levies a single rate of income tax, using the federal tax liability as a base. Thus, provincial tax is expressed as 38.5 per cent of federal basic tax in Alberta, 58 per cent of basic federal tax in Newfoundland, and so on.

By raising or lowering exemptions and deductions*, federal tax policy can decrease or increase basic federal tax and, consequently, provincial tax payable. In general, across-the-board increases in exemptions and deductions reduce the progressivity of the national tax system as they provide proportionately larger dollar benefits to upper-income groups than to lower-income groups. Fed-

eral tax credits (between lines 4 and 5 of Figure VIII-1) do not affect basic federal tax or provincial tax payable.

The joint use of the corporation tax base is facilitated by provinces' acceptance of 'corporation taxable income' as defined in the Income Tax Act. Provinces may apply multiple rates to this base but, for the most part, they have limited themselves to a general rate and a lower small business rate. Even those provinces that do not currently have a tax collection agreement with the federal government have adopted voluntarily the same definition of the corporate tax base, thus maintaining the harmony of the corporate tax system in this respect.

An important consideration in levying a corporate income tax in a federal system is the allocation of income among jurisdictions. The federal government and the provinces in aggregate jointly occupy this tax field, but there is a formula accepted by both orders of government for allocating

Figure VIII-1

A STYLIZED PERSONAL INCOME TAX RETURN

TOTAL INCOME	\$ _____
LESS: DEDUCTIONS (PENSION, UNION DUES ETC.)	
NET INCOME	\$ _____
LESS: EXEMPTIONS (PERSONAL, MARRIED)	
: OTHER DEDUCTIONS (MEDICAL, CHARITABLE)	
TAXABLE INCOME	\$ _____
BASIC FEDERAL TAX	\$ _____
LESS: FEDERAL TAX REDUCTION	
: FEDERAL POLITICAL CONTRIBUTION TAX CREDIT	
NET FEDERAL TAX PAYABLE	\$ _____
ADD: PROVINCIAL TAX PAYABLE	\$ _____
TOTAL TAX PAYABLE	\$ _____
LESS: TAX PAID BY SOURCE DEDUCTIONS, INSTALMENTS	
: FEDERAL AND PROVINCIAL TAX CREDITS	
REFUND OR BALANCE DUE	\$ _____

Source: Department of Finance.

*These have come to be known as 'tax expenditures'.

corporation taxable income among the provinces. A province's share of the taxable income of a multiprovincial enterprise is determined by weightings of the province's share of the firm's total wages, salaries and sales.

In addition, to facilitate federal and provincial access to a common tax base, the tax collection agreements have two major advantages over independent provincial tax collection: they offer lower total administrative costs, as well as lower compliance costs and relative simplicity for the taxpayer.

Ontario and Quebec have collected their own corporate income taxes for a number of years. They adhere to the federal definition of taxable income and the agreed rules for allocating corporate income, and usually adopt changes in definition made by the federal government. Alberta began to administer its own corporation tax as of January 1, 1981. British Columbia has expressed concern about those outside the agreements having more flexibility than participants and has threatened that "if absolutely necessary" it would collect its own personal and corporate income taxes.⁷ Quebec continues to collect personal income tax; it has never been party to any tax collection agreement.

Although the present tax collection agreements offer a number of advantages, some provinces feel constrained by what they consider to be a lack of flexibility on the part of the federal government in administering the agreements. Over the past few years, a number of provinces have added rental tax credits, income tax surcharges and a variety of other measures. That some provinces wish to go further is illustrated by recent provincial requests to introduce new types of economic development incentives through the tax system. For example, the Quebec government recently introduced a 'stock savings tax credit' for investments in Quebec-based corporations. British Columbia announced that it would introduce a dividend tax credit for residents investing in BC-based corporations, but the federal government refused to administer this program on the grounds that it would create a barrier to the free movement of capital within Canada.

The question arises as to whether the federal government can continue to play a major role in tax harmonization if several of the larger provinces withdraw from the tax collection agreements. Can the federal government, in attempting to ensure that capital moves freely within Canada, insist upon strict guidelines in administering the tax collection agreements without thereby inducing some provinces to set up their own tax systems? (It has been suggested to the Task Force that the federal government's present concern with tax harmony and barriers to the free flow of goods and people seems to have developed only since western provinces began to use provincial revenues for economic development purposes. There was no evident concern for tax harmony when Quebec and Ontario were permitted to run all or part of their own tax systems by staying out of the 1962 tax collection agreements—only now that Alberta has decided to collect its own corporate tax and British Columbia has indicated some interest in withdrawing from the agreements is tax harmonization seen as a major problem.) As will be seen in the next section, some witnesses were quite alarmed by the prospect of an increase in tax competition. However, other witnesses and the provincial governments maintained that although some disruptive potential exists, nothing serious has happened yet because the provinces have acted responsibly.

Provincial withdrawals from the tax collection agreements would eliminate some of the advantages of these agreements. Administrative costs would increase, taxpayers would find they must fill out more forms, and the structure of taxation would likely vary from province to province. Of course, some of this exists with the present agreements. For example, British Columbia and Saskatchewan have introduced surcharges on higher income tax payers.

With the preceding considerations in mind, the Task Force identified four major issues in the tax/fiscal harmonization area. The first question is whether tax harmony should continue to be pursued through a broad set of tax collection agreements. The second issue is provincial adherence to the three basic criteria for a national tax system set out by the Minister of Finance (efficient administration, non-discrimination, essential harmony and uniformity). The third question con-

cerns the pursuit of tax harmony and uniformity through an agreed federal-provincial 'code of tax conduct'. Finally, the Task Force considered the broader issue of fiscal harmonization and its achievement through a 'code of economic conduct' covering a much wider range of government activities (regulation, spending, taxing).

Evidence and Proposals for Change

In the following sections, we outline some of the views and proposals for change submitted to the Task Force in writing and in hearings across Canada.

Individuals Almost all the witnesses who addressed the tax harmonization issue agreed that some new provincial tax initiatives are discriminatory and encourage balkanization of Canadian capital markets. All favoured the establishment of an intergovernmental 'code of conduct' in the tax area. Some argued for an extension of the 'code of tax conduct' approach to a much wider range of government activities. Essentially, these witnesses favour the 'fiscal harmonization' approach discussed at the beginning of the chapter.

The Task Force received no specific proposals regarding the contents of a code of conduct. Nonetheless, most witnesses (including the Minister of Finance; see below) felt that any code of conduct should apply equally to the federal government as well as to the provinces. One exception was Professor Tom Shoyama who stated that although a code of conduct is desirable, the federal government should be careful that it does not bar itself from the use of the national tax system to achieve sectoral or regional objectives.

The success or failure of a code of conduct would appear to turn on (1) the scope of the agreement and (2) the interpretation of 'equal application'. Clearly, a term such as 'code of conduct' can mean many things, even when applied to a relatively narrow area such as taxation. As the code expanded in scope, agreement would become more and more difficult to achieve. For example, provinces might not agree to a code of economic conduct that could preclude the use of the provincial spending power to achieve objectives foreclosed by the simpler code of tax conduct.

As was noted above, it is difficult to see how any code of conduct could apply equally to both levels of government if the term 'equally' were interpreted literally by the provinces. On the other hand, the provinces may be satisfied if the federal government agrees to some ground rules, even if provincial policy becomes somewhat more constrained.

Among the more specific suggestions made to the Task Force were two from Donald Huggett of Coopers and Lybrand. Huggett suggested that in addition to interprovincial agreements and codes of conduct, there was also scope for a neutral tax collection agency run by both the provinces and the federal government. Such an agency would collect all tax monies raised in Canada and distribute the proceeds among the federal government and the provinces according to an agreed formula. Some members of the Task Force viewed the national tax collection agency as a way of eliminating some of the discrepancies and unfairness that exist in the current formula for allocating corporate income (mainly by making formula revisions easier). The agency was also seen to have a potentially broader role as an administrator of a revamped equalization system. Rather than make separate equalization payments to the provinces, this process could occur directly in the tax payments to provincial governments. For various reasons, one of which is noted in the next section, the Task Force rejected the idea of a federal-provincial tax collection agency.

Another witness, Professor Wayne Thirsk of the University of Waterloo, made some very specific suggestions to the Task Force. Thirsk believes that Canada is in danger of returning to the 'tax jungle' of the 1930s and cites as evidence of this the proliferation of 'beggar-thy-neighbour province' policies in recent years. Thirsk recommends that the federal government persuade the provinces to vacate the corporate tax field by offering suitable compensation. Sales tax bases would belong to the provinces and personal income tax would remain a joint field. His recommendations are based on the view that it is appropriate to have provinces rely on residence and destination-based types of taxes while the federal government takes care of source and origin-based taxation. Failing these kinds of agreements, Thirsk says that the federal government could challenge the constitutional basis of provincial corporate taxation before the Supreme

Court on the technical ground that it fails to meet the requirement of being a "direct tax within the province".

Another idea discussed by the Task Force was the possibility that the federal government in its corporate tax system might offer a tax credit up to a specific limit for provincial tax paid. Such a measure would have the effect of reducing the temptation for provinces to offer unfair tax incentives by reducing the benefit to corporations eligible for such incentives.

More generally, at the suggestion of a provincial minister, the Task Force briefly discussed the possibility that the corporate tax field might best be assigned exclusively to the federal government accompanied by a compensatory transfer to provinces of federal excise taxes on tobacco and alcohol. Such a scheme would have considerable theoretical appeal, as pointed out in the testimony of Professor Thirsk, but a number of serious technical questions would have to be addressed and these could not be pursued adequately in the time available to the Task Force.

The Provincial Governments The western provincial governments have expressed considerable interest in the code of conduct idea but insist that it should apply equally to all governments in both the tax collection and tax expenditure areas. At least one provincial government believes that the federal government has been "too fond of the unilateral introduction of tax expenditures which the provinces must cost-share".⁸ Although they feel they could support a code of conduct, most western provinces would still want sufficient latitude to pursue their own development priorities. This position seems to have support from Newfoundland as well.

Among the Maritime provinces, New Brunswick and Nova Scotia favoured the code of conduct idea. Nevertheless, Nova Scotia's Minister of Finance indicated that he sees as inevitable the withdrawal of some provinces from the tax collection agreements. Prince Edward Island emphasized that it felt no strong need to offset the progressivity built into the present federal rate structure. For the Atlantic provinces, collecting their own taxes is an unpalatable alternative to the present agreements.

The two largest provinces, Ontario and Quebec, have made some mention of the code of conduct proposal. In a statement to the meeting of provincial finance ministers in December 1980, the Provincial Treasurer of Ontario said that he favoured setting up an "officials committee of tax experts" to review and report on a regular basis on the performance of the Canadian tax system and provide assessments of the impact of major changes. Like some of the other provinces, Ontario's 1980 Budget noted that it was an open question as to what degree of differential in taxes and subsidies would constitute a disruptive situation. This point was also made by Manitoba.

It appears that Quebec might accept a code of conduct as long as its powers were "very limited", although the Minister of Finance suggested that there was a natural process of tax harmonization which made such a code of conduct unnecessary. In any case, however, it seems clear that Quebec would never be part of a national tax collection agency even if the provinces collectively controlled the management of such an agency.

Both territorial governments favour the retention of the current tax collection agreements.

The Federal Government The federal government finds itself in a difficult position vis-à-vis the tax collection agreements. The fundamental problem was described by the Minister of Finance in his brief to the Task Force:

Extending full flexibility to participating provinces would result in a loss of the advantages of tax harmony and relative uniformity. On the other hand, restricting the flexibility of provinces too severely could drive them out of the tax collection agreements altogether.⁹

The Minister of Finance indicated that three general guidelines are followed to determine whether a measure will be administered under the tax collection agreements:

First, the measure must be able to be administered reasonably effectively. Second, the measure must not significantly erode or have the potential to erode the essential harmony and uniformity of the federal and provincial income tax systems. Third, the measure must not jeopardize the efficient functioning of the Canadian economic union by the erection of income tax barriers to normal interprovincial investment flows.¹⁰

The three guidelines are intended to simplify calculations for taxpayers and administration for Revenue Canada, slow the erosion of uniform progressivity, and counter the trend toward interprovincial tax competition.

The Minister of Finance indicated to the Task Force that he found the code of conduct approach (applying 'equally' to both federal and provincial governments) "most promising".

Conclusions and Recommendations

The Task Force recognizes that there has been a swing of economic power toward the west. This change of economic fortune will continue to bring enormous benefits to western Canadians. To the extent that this trend is reflected in growth of the national economy, all Canadians will benefit. There may be no reason to be concerned with this changing balance of economic power or with a sharing of new-found revenue sources; this may occur automatically through the usual economic linkages, without governments having to intervene. However, it is important to remember that the Atlantic provinces are not as likely to share in the benefits of western growth to the same extent as central Canada.

At the same time, rapid growth will also make significant new demands on provincial governments. The Task Force recognizes that these governments will probably want to use their relatively new-found economic leverage (through whatever means are open to them) to achieve provincial economic and social objectives. These objectives may not always coincide with the national goals and priorities determined by the federal government. On the other hand, the Task Force has heard the traditional complaints that national policies have, in fact, been designed to favour central Canadian interests and that the federal government should not discourage provinces wishing to assist their own industries out of provincial revenues. Although the Task Force does not necessarily endorse this view, we are not particularly concerned that provinces want to use their economic power. However, just as federal policies may sometimes be harmful to particular provinces, provincial actions at times may be detrimental to the country as a whole and to other provinces. The

Task Force believes that in a federal system, the policies of the federal government should not be thwarted by the actions of sub-national governments. This means that although the Task Force favours the establishment of 'codes of conduct' between the federal government and the provinces, and among the provinces themselves, we strongly reject the notion that a code of conduct should preclude the federal government from pursuing policies deemed to be in the national interest.

Since 1962, the tax collection agreements have provided for a highly decentralized system of raising revenue. That this is combined with a high degree of harmonization "...is a great achievement—perhaps one of the most remarkable accomplishments of Canadian federalism" in the opinion of the Minister of Finance.¹¹ The Task Force shares his view and does not support actions that might lead to a breakdown of the national tax system. However, the present agreements do not contribute as much as might be considered desirable to fiscal harmonization—the provinces can easily use expenditure and regulatory policy if they are precluded by the tax collection agreements from using the tax system to achieve their objectives. This poses a question: if the provinces are going to use their economic leverage, is it preferable that they use the tax system or expenditure and regulatory policy to achieve their goals? Although this must remain an open question, the Task Force does note that the present tax collection agreements provide implicit incentives for the provinces to use means other than the tax system to achieve their goals. More generally, we believe that it is in the interest of all Canadians that provincial and federal governments work toward a situation where the role of the 'fiscal residual' in allocating labour, capital and economic activity among regions is minimized, and the free movement of labour, capital and goods in the economic union is promoted.

With the foregoing considerations in mind, the Task Force believes that efforts toward development of a code of tax conduct—or, more broadly, a code of economic conduct—should be pursued. In the interests of maintaining a tax structure and tax collection procedures that offer minimum overall administrative costs, low taxpayer compliance costs and reasonable uniformity and harmony in tax systems, federal administration of a central-

ized tax collection system is desirable. Beyond this, development of a code of tax conduct that would, without prohibiting the federal government from using tax measures for balanced national economic development, impose a degree of self-restraint on provincial and federal governments, also seems desirable.

Such a code of tax conduct would not preclude the use of provincial government expenditure policy or regulatory devices to achieve particular economic or social objectives, but it might at least help to maintain reasonable administrative and compliance costs. (The experience of the western provinces in attempting to negotiate such a code of tax conduct among themselves might be particularly relevant here.)

Because there exists a broad range of instruments that provincial governments may employ in pursuit of provincial objectives and that may have adverse consequences for other provinces, the Task Force favours the establishment of a forum for regular consultation on the possible impacts of economic or fiscal measures taken or proposed by provincial governments. The development of a general code of economic conduct could be considered one goal for this body.

Recommendations on these matters may therefore be summarized as follows. *The Task Force recommends that*

the federal government encourage continuation of the present tax collection agreements (as provided in Part III of the current fiscal arrangements legislation), subject to the three general guidelines set out by the Minister of Finance to determine whether proposed tax measures will be administered by the federal government under the tax collection agreements;

and that

the federal government continue, in the new arrangements, the provision for "Provincial Personal Income Tax Revenue Guarantee Payments" contained in Part IV of the current fiscal arrangements legislation;

and that

the federal government actively pursue agreement with provincial governments on a 'code of tax conduct';

and that

the Minister of Finance propose to his provincial counterparts the establishment of an intergovernmental committee to examine and report on a regular basis to federal and provincial Ministers of Finance on the 'state of the economic union'. This committee would be concerned with the overall issue of fiscal harmonization and might consider the establishment of a broad 'code of economic conduct' encompassing taxation, expenditure and economic regulation.

Notes (Chapter VIII)

¹ Hon. Allan J. MacEachen, *Federal-Provincial Arrangements in the Eighties* (Submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangement, April 23, 1981).

² Wayne R. Thirsk, "Tax Harmonization and Its Importance in the Canadian Federation", in *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism* (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1980).

³ Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Government Expenditures", *Journal of Political Economy* (October, 1956). Tiebout argued that the location choices of individuals would result in optimal local budget patterns.

⁴ Robin Boadway and Frank Flatters, "The Case for Equalization Payments", paper presented to the Annual Meeting of the Canadian Economics Association, Halifax, N.S., May 24-27, 1981.

⁵ *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*, Book II (Ottawa: King's Printer, 1940), p. 113.

⁶ *Ibid.*, p. 134.

⁷ Hon. Hugh M. Curtis, *British Columbia Budget*, March 1981, p. 31.

⁸ *Manitoba Submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements*, May 1981, p. 23 (quotation from joint statement of Western Finance Ministers).

⁹ Hon. Allan J. MacEachen, *op. cit.*, p. 54.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, p. 14.

Chapter IX

EMERGING ISSUES IN THE CANADIAN FEDERAL SYSTEM

Introduction

In previous chapters we have reviewed existing problems and existing fiscal arrangements in order to develop recommendations for the structure to prevail for the period 1982-87. It is important, however, not to lose sight of the fact that much will change over that period. This chapter notes three major emerging issues that should be kept in mind in appraising proposed changes to current arrangements. Although this discussion is necessarily more speculative and more abbreviated than that in previous chapters, this does not diminish the potential importance of these topics.

In the next section, some response to several submissions from Native groups is set out. Although these questions are both too large in scope (embracing as they do some major constitutional questions relating to provisions for self-government by Native peoples) and too distant from the Task Force mandate (being a concern of individual federal ministers and departments rather than a matter for intergovernmental negotiation), the Task Force was nevertheless struck by the importance of the issues raised and the problems arising from divided jurisdiction in this sensitive area.

In particular, the possibilities for an extension of the block-funding Established Programs Financing (EPF) model to federal financial support of some activities of Indian organizations, in conjunction with other initiatives in the direction of Indian self-government, is a matter the Task Force believes warrants the attention of federal officials and representatives of Native groups. Other problems in the delivery to Native peoples of services normally covered under EPF are also dealt with in the next section.

Questions of relations with territorial governments are closely related to those of relations with Native organizations. In the third part of this chapter we review a few issues bearing on financial relations with territorial governments and again note particular difficulties in the delivery of programs normally funded under EPF.

We explore briefly a different sort of problem — but one with some significance for both fiscal balance and the equalization program — in the fourth section. This is the problem of taxation of Crown corporations. Section 125 of the BNA Act appears to preclude federal taxation of provincial Crown corporations and provincial taxation of federal Crown corporations. But the importance of resource revenues now flowing, or potentially directed in the future through Crown agencies, either federal or provincial, is sufficiently great that federal-provincial arrangements may not be able to ignore the consequences of changes in organization form. One may speculate that debate about provisions having the effect of rendering taxable 'commercial' as opposed to 'governmental' activities of Crown enterprises will become sharper in coming years.

If our deadline had permitted, Task Force members would have wished to comment on aspects of the 'aging society' problem in Canada. Beyond the obvious changes in the balance of expenditures—a declining proportion of expenditures directed to post-secondary education and a rising share to health—questions may also arise as the financial flows associated with pension plans turn around and provincial governments are called upon to repay earlier borrowings. It would be worthwhile to explore the adequacy of existing fiscal arrangements under these circumstances.

Similarly, some of the issues associated with the changing structure of the Canadian economy and its impact on federal-provincial or interprovincial financial flows (and real flows of goods, labour and capital) warrant exploration. Will the structure of fiscal arrangements be dramatically affected by a period of unbalanced resource-driven growth in the Atlantic provinces, by adjustment problems in Quebec, by de-industrialization or re-industrialization in Ontario, by a dramatic swing of economic influence to the west? Will revenue prospects or fiscal balance be substantially affected by more rapid transition to a service sector-oriented, post-industrial society? These are questions of some importance.

Finally, Task Force members are aware that there must be other major changes whose seeds are already germinating and that might flower in time to upset the elaborate arrangements currently being recommended. But every study must stop somewhere, and the limits of what can be done in six weeks of discussion following public hearings have now been reached. These issues are left to be resolved by the next generation of politicians.

Native Peoples

Several Native organizations appeared before the Task Force to discuss the fiscal arrangements in relation to Canada's Native peoples. An important argument made by Native organizations was that provinces were receiving money on behalf of Native people through the Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act but that they were not providing services to Native people. Further, because the provision of services to status Native people is in any event a federal responsibility, it was argued that more direct arrangements should be established. These points were well summarized by the Federation of Saskatchewan Indians:

The Indian factor appears in the formulas used in calculating the transfers in the following ways:

- (a) Indians are part of the population statistics used in calculating equalization payments and established program funding;
- (b) Indians' level of economic development is an intrinsic part—smaller in some provinces than others—of ways used to determine the fiscal gap which equalization payments are intended to bridge; and

- (c) Indians' rate and level of participation in social services are reflected in the way CAP transfers are calculated.

At this time, it is not known how removal of the "Indian factor" would affect fiscal transfers to the provinces—probably to a minor extent only given the nature of the formulas and associated arrangements now in the Act.

The Saskatchewan Federation of Indians argues further that:

The current fiscal relationship between Canada and Indian people violates three sets of principles:

- (a) It violates the Treaties, in that Treaty obligations for various services are not met or are underfinanced and not met adequately, and that Indian governments are subjected to severe external regulation and externally determined expenditure priorities.
- (b) It violates the trusteeship and constitutional responsibility which Canada has for Indians in that fiscal arrangements with the provinces have transferred a responsibility, however undefined, for Indians to provincial jurisdiction.
- (c) It violates even the fundamental principles of public finance and public administration in that it results in overly complex program arrangements, unstable and unpredictable fiscal flows, inefficiency, and a lack of accountability, not by Indian governments and organizations, but by the Government of Canada itself.

Some Native organizations have requested that the fiscal transfer to the provinces on behalf of Native people be paid instead to Native governments.

The Task Force is sympathetic to Native peoples' concern that their inclusion in provincial population counts may be viewed as an attempt to devolve services for Native peoples to the provinces. It is our understanding when the current agreements were being negotiated this question was raised by the government of Saskatchewan, which questioned the wisdom of any agreement that might appear to lessen federal obligations to Native peoples. However, Saskatchewan was assured that estimates of total provincial population, including Native people, were being used only for ease of statistical computation and that this inclusion would not be taken in any way to imply any responsibility in the province to provide services for which they had not previously been responsible.

Nevertheless, until the point was raised by Native organizations, this agreement was not widely known. *The Task Force therefore recommends that*

the appropriate federal Minister(s) establish clearly that fiscal arrangements shall not in any way prejudice the existing constitutional responsibilities of the federal government for Native peoples.

The question of whether population counts should be adjusted in future fiscal arrangements is more complex. To the extent that costs for services to Native people were borne by the federal government rather than by provincial governments, the original 1976-77 base year costs for the EPF did not include them. Thus, including Native people in the provincial population counts did not increase the total costs for the federal government—rather it meant that the estimated base year per capita transfer was a little lower than if Native people had not been included. What this implies is that provinces with more than an average percentage of Native people are getting some ‘bonus’ in their EPF payments, and provinces with fewer than average Native people are losing a small amount. Thus, although Native organizations are essentially correct in arguing that provinces such as Alberta and Saskatchewan are getting ‘extra’ fiscal transfers for Native people, the extra amount is not the average per capita transfer to the province multiplied by the number of Native people. It is somewhat less than this.

The Native organizations are also correct in pointing out that some provinces may be receiving some additional equalization payments because of the inclusion of Native people with economic conditions usually below those of the province as a whole. However, the implications of excluding Native people from the various estimates—and it is not clear how this could be done—are not evident. If this reduced variation in provincial tax bases, the result would be to decrease the overall federal fiscal transfer for equalization. Moreover, in any case, the three western-most provinces do not receive equalization payments. Thus it would be very difficult to calculate any estimate of financial flows attributable specifically to the inclusion of counts of Native people—or any other group with members in all the provinces—in the computations.

The Task Force recognizes that at the heart of this issue are some fundamental questions—who is responsible for the cost of services to Native people, status and non-status, Métis and others, and how should the services be delivered? Native people believe that the federal government remains responsible for the costs of services to status Indians, on or off reserves. The federal government seems uncertain whether to accept responsibility for status Indians off the reserve. Native people want to assume responsibility for delivering their own services through their own governments (or possibly by contract with other governments) and want a fiscal transfer to enable them to do so. The resolution of these issues clearly falls outside the Task Force mandate, but it seems evident that continued intergovernmental manoeuvring over responsibility for services leads to serious problems. The Task Force brings this matter to the attention of the federal government and urges efforts to bring about speedy resolution of the issue. The appropriate adjustments to fiscal arrangements may then follow logically from this resolution.

The Territories

Although they are not provinces, the Yukon and Northwest Territories (NWT) governments are responsible for many services that provinces and their local governments deliver in the rest of Canada. Moreover, they receive most federal transfer payments on the same basis as provinces. The main exception in this regard is equalization, for which, under the current formula, they do not qualify.

Yukon has travelled further along the road toward ‘responsible government’ than has the Northwest Territories. Yet their problems as outlined to the Task Force by representatives of the two governments are quite similar. They arise from the difficulty of delivering a reasonable level of public services—education, health, welfare—to widely-dispersed populations made up of disparate economic and cultural groups. The witnesses appearing before the Task Force reported that many individuals and groups are experiencing grave social problems.

The Task Force received submissions from the governments of Yukon and the Northwest Territo-

ries. Only a few representatives of the public, including representatives of Native peoples, appeared before the Task Force. Nevertheless, it was notable that many of the concerns expressed about the need for more health, welfare and education services were similar to, though in some cases much more pressing than, those heard in other parts of the country, including the Atlantic region. It is clear that the needs are considerable for the disadvantaged people among the population.

The territorial governments are obviously working hard to discharge their responsibilities and meet the difficult challenges of their frontier societies. It seems to the Task Force, however, that although progress is undoubtedly being made, success may have been limited, in part, by a system of financing that is frustrating to the territorial governments and that moreover does not allow them to be held accountable for serving their people adequately.

The territorial governments go through an annual budgetary exercise, estimating what is required for the next fiscal year. EPF and other federal transfer payments as well as revenues from local sources are deducted and the federal government contribution of the balance is negotiated with the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) (actually a group of officials from DIAND, the Treasury Board and the Department of Finance). In this process, federal officials do not make judgements about the levels of services being provided. However, there are discussions about the appropriateness of the tax levies that are to be applied to residents of the territories.

The size of the federal 'balancing' contribution to some degree becomes one of the products of the whole budgetary process in Ottawa, with results that at times seem arbitrary, even capricious, to the territorial governments.

In effect, budget officials in territorial governments lack certainty about the levels of resources that eventually will be provided. By contrast, their provincial counterparts are able to forecast, with a reasonable degree of confidence, both their total revenues and total expenditures. The territorial governments must compete with other demands

within the federal government, both within the Department of Indian Affairs and Northern Development and with other departments financed from the Social Affairs envelope. The eventual decision may or may not take full account of the real needs in Yukon and the Northwest Territories.

In Yukon, accountability for the territorial budget is clearly in the hands of the elected executive. The financial relationship with the federal government is relatively well-defined and uncomplicated. In the Northwest Territories, the territorial government has a dual responsibility, on the one hand to the Legislative Assembly and on the other to the federal government. This creates confusion and adds to the uncertainty. Under these circumstances, it is difficult to see how the territorial government can be expected to discharge its responsibilities satisfactorily when it is accountable simultaneously to its electors and to the federal government.

It seems to the Task Force that the grave social problems affecting many in the territories need more priority attention. But where can responsibility be fixed for remedying the situation? It cannot rest exclusively with the territorial governments, given the present budget system, which frustrates any long-term planning of programs. Nor can it rest exclusively with the federal government, since Yukon and the NWT deliver the services in question.

The Task Force has not had the time or the detailed information that would be needed to develop anything more than some suggestions on the resolution of the problems briefly and inadequately described above. However, we do believe that better results could be obtained if the fiscal arrangements between the federal and territorial governments were to be placed on a cycle longer than the current year-by-year budgeting process.

In this connection, the presentation from the government of the Northwest Territories referred to the expectation that a federal cabinet submission will be proposing that territorial governments be financed on a formula basis to facilitate longer term financial planning.

The Task Force believes that although federal-territorial government fiscal arrangements based

on a longer-term formula approach might appear to lessen accountability to Parliament in the short run, in fact, it could be increased in the longer term by coupling the periodic renegotiation of the new arrangements with a requirement for a specific report to Parliament on their effectiveness. Accountability would be further enhanced if there were to be a requirement for this report to be referred to a parliamentary committee for review and assessment.

Taxing Crown Corporations

An issue that may be of increasing importance in coming years is the tax treatment of the incomes of federal and provincial Crown corporations. As was noted in Chapter VIII, section 125 of the BNA Act states that "No Lands or Property belonging to Canada or any Province shall be liable to Taxation." This means that provincial hydro-electric utilities and firms such as the Potash Corporation of Saskatchewan pay no income taxes. Combined with the implicit backing of the provincial governments, the advantageous tax treatment available to some provincial Crown corporations could make them formidable competitors. In addition, tax exemption for Crown corporations provides an incentive to convert profitable private industry firms to this status. In some instances, the federal government has tried to offset these advantages or incentives by providing similar benefits to private firms. An example is the Public Utilities Income Tax Transfer Act. Under this legislation, the federal government agreed to transfer to the provinces 95 per cent of the federal income tax paid by investor-owned utilities engaged in the sale to the public of electrical energy, steam and gas. The Hon. Mitchell Sharp, Minister of Finance at the time, stated that "...while the federal transfers to the provinces would continue to be unconditional...[it was] expected that the provinces would ensure that the benefit of the transfer would be passed on to consumers in the form of reduced rates."¹ As it turned out, Alberta is the only province that continues to return the income tax rebate to the private utility companies. Other provinces retain the transfer in general revenues.

In today's climate of uncertainty in federal-provincial relations, the issue of Crown corporations

takes on a different meaning. The great quantities of natural resources in the west (and particularly Alberta) provide all governments with what is potentially a very attractive revenue base. The provinces have taken advantage of this opportunity by levying royalties, lease rentals and provincial corporate tax. Until recently, the federal government has limited itself to the use of the federal corporate income tax. However, the National Energy Program contained in the 1980 federal budget placed an eight per cent tax on all petroleum and gas production revenues as well as an excise tax on pipeline gas. There is some question about the constitutionality of this scheme (contained in Bill C-57, an Act to Amend the Excise Tax Act) insofar as provincially-owned resource production is concerned, as it may contravene section 125 of the BNA Act.

Although it is not appropriate to speculate on how the Supreme Court might ultimately rule on the relevant sections of Bill C-57, discovering the extent of the protection offered the provinces under section 125 is important, as it could have a substantial impact on the balance between public and private enterprise in Canada in the future. The real issue is the extent to which a large portion of what is now private property may become immune from federal taxation.

It has been suggested that if the provinces' position vis-à-vis section 125 is fully supported by the courts (including the Supreme Court of Canada), the producing provinces could turn major portions of their oil and gas industries into Crown corporations. This would enable these provinces to shelter a large part of their oil and gas revenues from federal taxation. Since all property of provinces is immune from federal taxation, it may be worthwhile for the provinces generally to 'nationalize' other industries so as to pre-empt the federal government from deriving revenues it believes it is justified in collecting.²

Another important aspect of an increase in the number of provincial Crown corporations is the effect on the equalization program. At present, the profits of Crown corporations are included in the equalization formula as a part of a province's share of "revenues from business income". However, Crown corporations are generally subject to different constraints and pursue different objec-

tives than private enterprises. Rather than record profits, Crown corporations may offer goods and services to the public at cost or below-market prices. Although equity between citizens of different provinces demands that this should be considered in the equalization formula, the practical problems of imputing profits to particular provincial Crown corporations makes it difficult to do so. Therefore, if provinces set up more and more Crown corporations and these organizations distribute their 'profits' to provincial residents through subsidized prices, the 'representative tax system' in the equalization formula may become less representative. This would be the only serious loophole remaining in the equalization system if the Task Force's recommendations in Chapter VII are implemented.

A subsidiary issue is illustrated by Quebec's recent decision to require Hydro-Québec (a provincial Crown corporation) to pay a royalty on its income. By taking a portion of Hydro-Québec's profits in this way, the Quebec government will affect the province's equalization entitlement. This is because revenue that would ordinarily be counted as part of the province's business income will be shifted to another category. It appears that this

new policy might reduce Quebec's equalization entitlements very slightly.

Although there is no suggestion that Crown corporations or government enterprises are *a priori* less or more desirable than private enterprise, they are subject to different constraints and pursue different objectives, features that may change along with governments. These characteristics make the determination of Crown corporations accounting profits very difficult. The extent to which the federal government can rebate income tax or take other steps to place private firms on a more equal footing with public firms is limited. Should provincial or federal Crown corporations become much more common, governments may at some point have to reconsider the application of section 125 of the BNA Act. An amendment to the Constitution permitting taxation of Crown corporations may be appropriate. Alternatively, the federal and provincial governments could agree to reciprocal taxation of Crown corporations. No doubt both courses of action would be highly controversial. Nevertheless, the implications of a potentially large expansion in the number of Crown corporations would seem to be a matter for federal-provincial and public discussion.

Notes (Chapter IX)

¹ Canada, House of Commons, Debates, June 23, 1966, p. 6823.

² Much of this analysis is due to Sheridan Scott, "Federal and Provincial Control over Natural Resources" (unpublished paper, May 1981). See also Anthony Scott, *Natural Resource Revenues: A Test of Federalism* (Vancouver: University of British Columbia Press, 1976).

Chapter X

SUMMARY: FISCAL ARRANGEMENTS, 1982-1987

Proposals for Renewal

It has become traditional in Canada to undertake an intensive review of federal-provincial fiscal arrangements every five years. This is the first time that such a review, normally conducted in private by representatives of federal and provincial governments, has been preceded by public consultations and detailed appraisal by a parliamentary committee. We believe this initiative should be repeated and indeed extended to provide adequate time for a full inquiry.

Such a review is not obligatory at this time. Only the legislation governing equalization payments lapses in March 1982. In the absence of any initiative by the federal government, arrangements governing Established Programs Financing (EPF)—including hospital insurance, medical care, extended health care and post-secondary education—would continue as at present. So, too, would the Canada Assistance Plan (CAP) legislation. In line with the tradition of review every five years, however, the Task Force order of reference dictated examination of established programs and CAP, as well as tax collection agreements, equalization payments and the other provisions of the federal-provincial fiscal arrangements.

We hope that the general message of this long and complex report is clear, however. *We are agreed that the programs examined in the course of our work are serving vital social needs and merit undiminished support.* Overall funding of these programs should, in our view, be maintained at no less than current levels. In our appraisal of the programs falling within our order of reference, we identified none in which reductions in overall levels of funding could be undertaken without a serious risk that important program goals and standards would be jeopardized.

We are all agreed, therefore, that federal-provincial negotiations should be directed toward the goal of undiminished funding for both the health and post-secondary sectors supported through EPF and the social security programs financed in part through CAP.

It seems clear to us that levels of federal funding in these programs to date have been adequate to initiate and sustain them through early development phases. But since 1977, within the discretion that was deliberately made part of the arrangement negotiated at that time, most provincial governments have significantly restricted program funding under EPF and under CAP. It is our view that there is now, for the most part, no fat left in the system—no fat in post-secondary education, no fat in the health system, no excess spending in social assistance, little redundancy in social services. We accept the representations of those who argued before the Task Force that serious cuts in program funding would cut into muscle and sinew, not fat. Unless one could presume that federal reductions in funding would automatically be matched by corresponding increases in provincial expenditures—a presumption that may not be considered altogether plausible—then in order to maintain present standards, programs would have to be privately financed to a greater extent than at present. In health, this would mean greater appeal to user charges and more extra-billing; in education, higher fees. In either case, basic national objectives of equity and equality of access would suffer.

Thus, we recommend no lessening or withdrawal of federal interest in the results of these programs administered by provincial governments. Indeed, while we recommend sustained support of these

programs, we also recommend clearer definition of the purposes of that support and of the results sought through it, and tighter mechanisms of accountability along the lines drawn by the Royal Commission on Financial Management and Accountability. In turn, this enables us to recommend more explicit accounting by the Parliament of Canada to the people of this country for the use of federal revenues directed to these programs.

Clearly, the final determination of relative federal and provincial shares in financial support of post-secondary education, health and social assistance or social services will emerge from negotiations between federal and provincial governments. But in order to assure realization of adequate levels of provincial support, a continued federal financial commitment will also be required.

The extent of present federal support and its relation to overall program funding are described in Chapter II.

In our review of the history of fiscal relations in Canada, we were impressed by the depth and resilience of the structure that has been developed to date. In every dimension, that structure has been able to balance contending concerns for national interests and provincial autonomy; for central co-ordination and regional diversity; for participation (achieved through cost-sharing) and flexibility (achieved through block-funding).

Overall, the system has worked well. It has permitted a degree of harmonization and joint action between orders of government that has bridged changing fiscal positions without compromising constitutional divisions of responsibility; it has supported the development of a network of programs toward agreed national standards, while offering a greater degree of support to provinces with fewer resources. Figure X-I illustrates the extent to which the present system of federal-provincial transfers achieves a substantial degree of redistribution.

* They imply the necessity for specific amendments in the current Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977. These will in most cases be clear from the text of our recommendations. Because specific provisions must emerge from joint federal-provincial discussions, we have not considered that our role is to spell out in detail the technical content of any such amendments at this time.

Our proposals for renewal of these arrangements for the period 1982-87 are set out in this report and our recommendations are collected at the beginning of the document.* On the basis of the evidence we heard, we see the need to define more precisely the federal presence; we reject the notion of further federal withdrawal from, or diminished interest in, health, post-secondary education or social security.

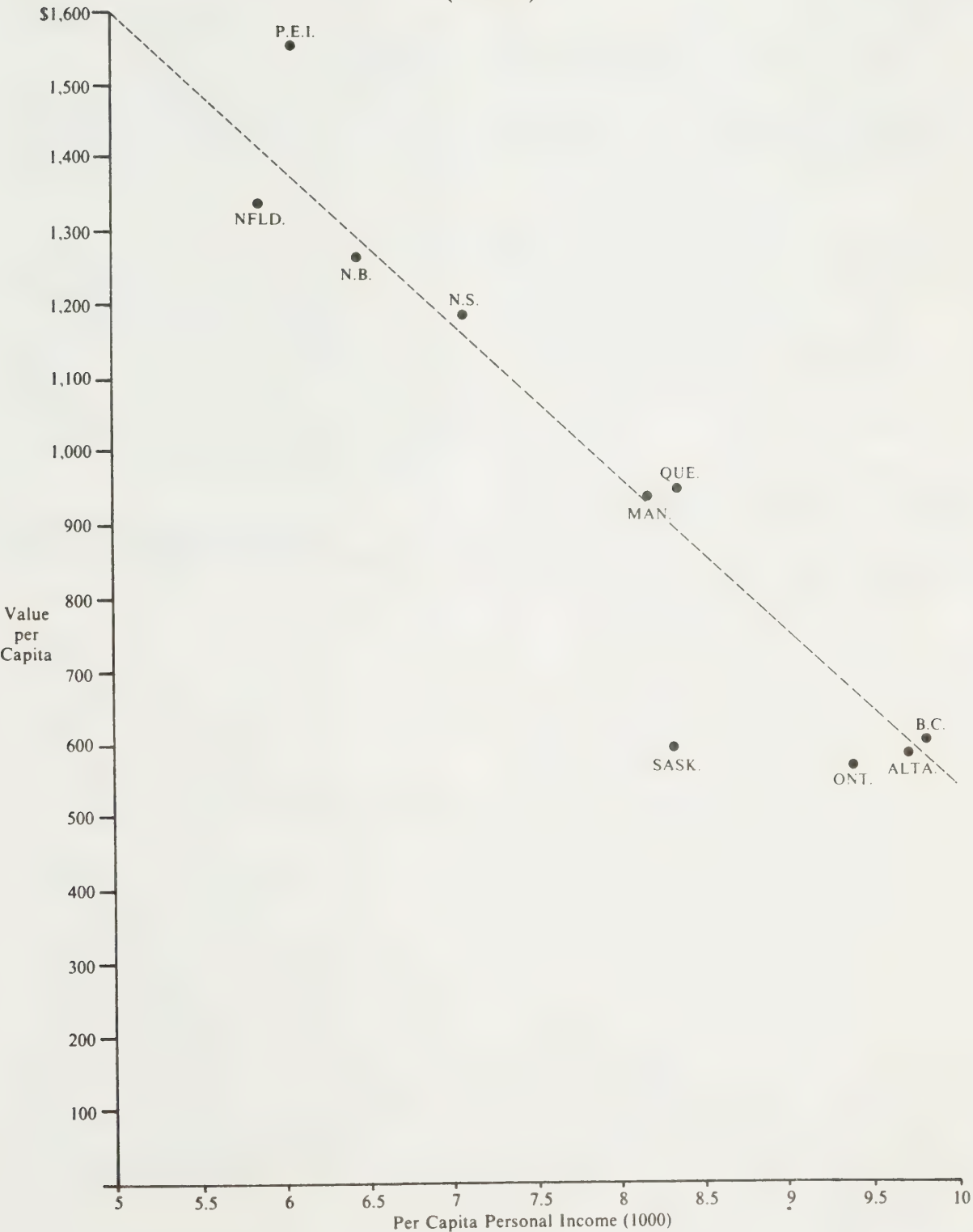
If the decade or two preceding 1976 are viewed as periods of an active federal role in initiating and supporting the network of basic programs we have examined, and the EPF arrangements negotiated in 1976 (along with proposals for block-funding CAP) as the beginning of a period of ensuring provincial discretion, flexibility and responsibility in these same program areas, then the proposals we advance must be viewed as re-affirming and re-adjusting the federal role in those arrangements to meet national needs while respecting provincial jurisdiction.

Visibility and Accountability

In the first few pages of this report, we sounded a theme that has echoed through almost every chapter. The idea of accountability is not easy to express precisely; it is a fuzzy concept and a great many empty generalities extolling its virtues have been spun out. In this report, we have tried to be more concrete; we have tried to spell out why we believe accountability is important in particular programs and how it might be achieved in each.

We began with the observation that it is futile to attempt to return to a legendary past in which every tub stood on its own bottom and every government answered directly to its own electorate for all the revenues necessary to fund all the programs serving that electorate. Even were it politically feasible, it would not be in the interests of the people of Canada to seek a watertight separation of government roles and responsibilities. It is necessary to start, therefore, with procedures to enable the Parliament of Canada to account for funds allocated to provincial programs that are financed through statutory arrangements negotiated by federal and provincial governments.

FIGURE X-1
Federal Cash and tax transfer per capita
in relation to provincial personal income
per capita
(1981-82)



Our simple principle is that the responsible federal ministers must answer in Parliament for the disposition and use of funds transferred to provincial governments. Two requirements follow directly from that principle:

1. the arrangements governing transfer programs must provide a means to ensure that sufficient information is forthcoming from provincial governments to enable the responsible federal ministers to discharge the obligation to answer in the House of Commons for the disposition of the transfers; and
2. the arrangements must provide for a clear definition of the objectives to be achieved through transfer programs along with criteria, where appropriate, against which the extent of achievement of these objectives, or of the satisfaction of program conditions, can be measured and, if necessary, enforced through withholding some portion of the transfer.

In line with this principle, we recommended in Chapters IV (health), V (post-secondary education) and VI (social assistance and social services) provisions for explicit objectives, clear program conditions or criteria, mechanisms for monitoring,

reports to the House of Commons by the responsible ministers and referral of those reports to parliamentary committees.

The question of visibility is a little more difficult. It is not, as is sometimes alleged, simply a matter of political posturing, a search for the limelight and the ribbon-snipping ceremonies. It is also answerability to the electorate. Federal spending without federal presence, or participation in provincial programs without visibility in the provinces, is not just frustration for the politician, it is also a denial of the citizen's right to see the government's work and to judge it. When the federal role is not evident, it cannot be assessed. Visibility involves a search for the chance to take the credit, but at the same time, a willingness to shoulder the blame. As politicians, therefore, we reject the simplistic view that a concern for visibility is no more than public relations for its own sake. Answerability of federal MPs to the public is the other side of the coin from accountability of ministers to Parliament, and a government that is not visible cannot be answerable.

We believe that the recommendations we have put forward offer a promise of progress in both respects.

Appendix I

Witnesses at Public Hearings

Organizations and individuals are listed separately. The number of the printed issue of the Minutes of Proceedings and Evidence of the Task Force meeting at which they appeared is indicated within brackets.

Organizations

Age and Opportunity Centre (13)

Dr. B. Bendor-Samuel, President
Bob Stewart, Executive Director

Alberta Friends of Medicare (19)

Don Aitken, Alberta Federation of Labour
Bob McKean, Social Justice Commission Catholic Archdiocese
Dr. Richard Plain, Consumers' Association of Canada (Alberta)
M. Martin, Edmonton Voters' Association

Alberta Medical Association (19)

Dr. Robert Cooper, President
Dr. T. A. McPherson, President-Elect
Dr. Robert F. Clark, Executive Director
J. E. Suvianiarski, Co-ordinator, Economics

Alberta Public Health Association (19)

Dr. Helen Simmons, President
Dr. G. Preddy, President-Elect
Karen Mills, Past-President

Alberta Social Credit Party (19)

Dwight Bliss, Executive Assistant to Mr. Ray Speaker,
House Leader of the Official Opposition

Association des Centres de services sociaux du Québec (25)

Gilles Lacroix, General Director,
CSS Quebec Centre
Darcy Coulson, General Director,
CSS Ville-Marie
J. B. Robichaud, General Director,
CSS Metropolitan Montreal

Association for Children (and Adults) with Learning Difficulties (23)

Beulah Phillpot

Association of Atlantic Universities (18)

Dr. P. M. Meincke, Chairman,
AAU and President, University of Prince Edward Island

Professor W. A. MacKay, Chairman-designate AAU and
President, Dalhousie University
Dr. E. M. Fulton, President,
Mount Saint Vincent University
Dr. G. R. MacLean, President,
Mount Allison University
Dr. K. Ozman, President,
St. Mary's University
Dr. J. R. Keyston, Executive Director, AAU

Association of Municipalities of Ontario (12)

Marianne Wilkinson, Member of the Board of Directors and
Co-Chairperson of Fiscal Policy Committee, Mayor of Kanata
Peter Clute, Deputy Executive Director
Marlene Catterall, Member of the Executive Committee and
Board of Directors, Alderman, City of Ottawa
William Rice, Member, Fiscal Policy Committee,
Commissioner of Finance, City of Nepean
Arthur Pope, Member,
AMO/ACRO Community and Social Services Committee, Commissioner of
Social Services, Regional Municipality of Ottawa-Carleton

Association of Universities and Colleges of Canada (3)

Dr. Alan Earp, President,
Brock University and President of AUCC
Dr. Lloyd Barber, President,
University of Regina and Vice-President of AUCC
Allan Gillmore, Executive Director, AUCC
Dr. Edward Monaghan, Executive Director,
Council of Ontario Universities
Dr. John Keyston, Executive Director,
Association of Atlantic Universities
Robert Patry, Assistant Director,
Information A.U.C.C.
Dr. Peter Meincke, President,
University of Prince Edward Island

Association of University of New Brunswick Teachers (16)

Dr. John Thompson, President
Professor John R. Williamson, Vice-President
Dr. Allan Sharp, Chief Negotiator
Professor Gerald Clarke
Professor Israel Unger

British Columbia Association for the Mentally Retarded (20)

Elise Clark, President
A. Etmanski, Executive Director
Pat Colbert, Executive Committee Member

British Columbia Federation of Labour (21)

David Rice, Director of Research and Legislation

British Columbia Health Association (21)

A. Paterson, Vice-President
P.M. Wadsworth, Executive Director
E.M. Tomesky, Assistant Executive Director

British Columbia Health Association (21)

Dr. Ray March, President

Dr. John O'Brien-Bell, Member of the Board of Directors

British Columbia Students' Federation (20)

Rhonda Lavigne, BCSF Executive Member;

Douglas Fleming, External Relations Officer,

Simon Fraser Student Society

Steve Shallhorn, BCSF Executive Officer

Canadian Association for Adult Education (9)

Ian Morrison, Executive Director

Canadian Association for the Mentally Retarded (25)

Paul Mercure, President

Diane Richler, National Institute on Mental Retardation of the

Canadian Association for the Mentally Retarded

Canadian Association of Social Workers (4)

Dr. Richard Splane, President

Gweneth Gowanlock, Executive Director

Canadian Association of University Teachers (9)

Dr. James Foulks, President

Dr. Ken McGovern, Vice-President Internal

Dr. Israel Unger, Past-President

Dr. Donald Savage, Executive Secretary

Richard Bellaire, Professional Officer

Canadian Bar Association (12)

A. William Cox, Q.C., President

David Matis, Chairman,

Constitutional and International Law Section

Canadian Chiropractic Association (24)

J.P. Bergeron, President

R.K. Elder, President-Elect

Alan H. Adams, Dean, C.M.C.C.

J.L. Watkins, Executive Director

Canadian Council on Social Development (12)

Terrance Hunsley, Executive Director

Geoff Norquay, Director of Programs

Dr. David Ross, Consultant

Canadian Health Coalition (12)

Jim MacDonald, Chairman

Margaret Vowles, Vice-Chairman,

National Pensioners and Senior Citizens Federation

Patrick Johnston, Director,

Canadian Council on Social Development

Patrick Jamieson, Director,

Catholic Health Association of Canada

Emile Vallée, Director,

United Steel Workers of America

Steven Jelly, Secretary,

Consumers' Association of Canada

Canadian Hospital Association (11)

Sister Lucy Power, Chairman of the Board

J. C. Martin, President

Paul Brown, Executive Vice-President

Canadian Medical Association (10)

Dr. W. D. Thomas, President

Dr. L. Richard, President-Elect

Dr. D. L. Wilson, Past-President

M. Baltzen, Chairman,

CMA Council on Economics

Dr. R. G. Wilson, Secretary-General

B. E. Freaino, Executive Secretary

D. Geekie, Director of Communications

Dr. J. S. Bennett

Dr. S. Laporte

Dr. J. Charbonneau

Dr. G. H. Isaac

Dr. H. Arnold

Canadian Nurses' Association (19)

Dr. Shirley Stinson, President

Ginette Rodger, Executive Director

Canadian Paraplegic Association (7)

Andrew C. Clarke, Director,

Association Affairs

Canadian Teachers' Federation (4)

Pascal Chisholm, President

Norman Goble, Secretary-General

Dr. Wilfred Brown, Director,

Economic Services

Canadian Union of Public Employees (10)

Gil Levine, National Research Director

John Calvert, Researcher

Gene Errington, Researcher

Canadian Union of Public Employees-University of New Brunswick (16)

Marcel Langin, Recording Secretary

David MacDougall

John Scullion

Catholic Family Services Bureau (6)

John Daley, Social Worker

City of Fredericton (16)

Patricia Donihee-Darling, Co-ordinator Housing and

Community Renewal, Neighbourhood Improvement Center

Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped (13)

Allan Simpson, Chairman

Jim Derksen, Policy Planning Co-ordinator

Committee of Social Planning Councils (8)

Ernie Ginsler, Executive Director,

Social Planning Council of Kitchener-Waterloo

Community Services Council (5)

Penelope Rowe, Executive Director

Coordinating Committee of New Brunswick for the International Year of Disabled Persons (16)

Alan Beardall, Provincial Chairman

Camille LeBlanc, Executive Director

Bev Hallam, Secretary-Treasurer

Council for Yukon Indians (22)

Joe Jack, Vice-Chairman,

Special Programs

Marilyn VanBebber, Health Advisor

Dr. Ted Jackson, Director

Adult Education

Council of Ontario Universities (8)

Dr. Ronald L. Watts, Chairman,

Principal of Queen's University

Dr. James Ham, President,

University of Toronto

Professor D. Forster, President,

University of Guelph

Dr. Edward Monahan, Executive Director

Economic Council of Canada (28)

Dr. David Slater, Chairman

Dr. Peter Cornell, Senior Advisor

Dr. David Sewell, Director of the Fiscal Studies Group

Family Services of Eastern Nova Scotia (18)

Father Vern Boutilier, Executive Director

Fédération des Associations de professeurs des universités du Québec (24)

Pierre Bélanger, Vice-President

Gaetan Lavergne, Economist

Federation of Alberta Students (19)

Ann McGrath, Field Worker

Donna Baines, Executive Member

Melanie Hofer, Executive Officer

Federation of New Brunswick Faculty Associations (16)

Professor Claudia Whalen, President,

FNBFA/FAPUNB

Professor Charles LeBlanc, President,

ABPUM (University of Moncton)

Professor Arsène Richard, Past-President,

FAPUNB

Professor George DeBenadetli, President,

MAFA (Mount Allison)

Professor Jim Clair, Treasurer,

FAPUNB

Professor Sylvia Hole, President,

FAUST (St. Thomas)

Professor Jon Thompson, President,

AUNBT (University of New Brunswick)

Professor Israel Unger, Past-President,
CAUT/ACDU
Allayne Armstrong, Professional Officer,
FNBFA/FAPUNB

Federation of Saskatchewan Indians (10)

Chief Sol Sanderson, President
Pat Woods, General Manager,
SINCO Developments Ltd.

Fédération québécoise Anti-pauvreté (25)

Leonee Decheneaux, President
Robert Tremblay, General Director
Philius Poirier, Director

Finance, Department of (2)

The Honourable Allan J. MacEachen, Deputy Prime Minister and
Minister of Finance
Gérard Veilleux, Assistant Deputy Minister,
Federal-Provincial Relations & Social Policy Branch
J. Lynn, General Director,
Federal-Provincial Relations & Social Policy Branch

Halifax Board of Trade (18)

Graham Smith, Chairman,
Economic Development Sub-Committee

Hope Environmental Group (6)

Arthur Reddin

Hu Harries and Associates (19)

Dr. Hu Harries, Economist

Institute for Research on Public Policy (27)

Gordon Robertson, President

Laval University Hospital Centre (24)

Dr. Jacques Brunet, Director

Legal Aid Lawyers' Association (14)

Arnie Peltz, President
Sheila Rogers, Vice-President
Brenda Silver

Manitoba Health Organization Inc. (14)

Ted Bartman, Chairman of the Board
Peter Sloggett, Chairman,
Ad-Hoc Committee on Established Programs Financing Act

Medical Association of Quebec (25)

Dr. Louis-Joseph Roy, President
Dr. Gérald Caron, Director General

Medical Society of Nova Scotia (18)

Dr. Alan J. MacLeod, President
Dr. Margaret E. Churchill, Past-President
Dr. Murdoch A. Smith, President-Elect
Douglas D. Peacocke, Executive Secretary

Memorial University of Newfoundland (5)

Dr. M. O. Morgan, President and Former President of the
Association of Universities and Colleges of Canada
W. H. M. Selby, Vice-President,
Administration and Finance
Professor A. Chadwick, President,
Faculty Association
Dr. R. J. Rose, President-Elect, Faculty Association
Dr. G. P. Jones, Former President,
Canadian Association of University Teachers

Mental Health Association (15)

H. Schaller, Executive Director
Rev. Joeb Burkes

Metropolitan Toronto Department of Social Services (7)

Dr. Gordon Chong, Alderman
Ray Tomlinson, Commissioner
John Fleming, Deputy Commissioner

National Health and Welfare, Department of (26)

The Honourable Monique Bégin, Minister of National Health and Welfare
Dr. M. Law, Assistant Deputy Minister of Health Services and Promotion
Brian Iverson, Assistant Deputy Minister of Social Services

National Indian Brotherhood (11)

Del Riley, President
A. Campbell, Researcher,
Economic Development
Irvin Goodleaf, Director
Bill Badcock, Legal Counsel

National Union of Provincial Government Employees (20)

John Fryer, President
Bob Hatfield, Education Director
Gary Steeves, Research Officer,
British Columbia Government Employees' Union

National Union of Students (3)

John Doherty, Executive Officer
Jeff Parr, Researcher
Barbara Taylor, Ontario Representative of the Central Committee

New Brunswick Advisory Council on the Status of Women (16)

Anne Crocker, Member of the Advisory Council
Susan Shalala, Researcher

New Brunswick, Government of (16)

The Honourable Richard Hatfield, Premier
The Honourable F. G. Dubé, Minister of Finance and
Minister Responsible for Energy Policies
The Honourable Brenda M. Robertson, Minister of Health
The Honourable Charles G. Gallagher, Minister of Education
The Honourable Leslie I. Hull, Minister of Social Services

New Brunswick Health Coalition (16)

Bill Petrie, Chairman
John Murphy
Wendell MacVicar
Inaz Smith

New Brunswick New Democratic Party (16)

Tom Good, Financial Critic
Judy Wilson, Provincial Secretary
Elizabeth Weir, Policy Chairperson

New Brunswick Liberal Party (16)

Joseph Daigle, Leader of the Official Opposition
John McKay, M.L.A., Miramichi-Newcastle
Shirley Dysart, M.L.A., Saint John Park
Gerald Clovette, M.L.A., Madawaska Centre

Newfoundland Hospital Association (5)

Major Harold Thornhill, Administrator,
Grace General Hospital
Dr. Ian Tough, Medical Director,
St. Claire Mercy's Hospital

Newfoundland Medical Association (5)

Dr. R. Whelan
Dr. G. Hogan
Dr. Karl Misik, Honorary Secretary,
National Medical Association

Northwest Territories Council for Disabled Persons (23)

Gwynn Butler, Executive Director

Nova Scotia Confederation of University Faculty Associations (18)

Victor Cutano, President
Derek Wood, Past-President
Robert Rodger, Member,
Committee on Relations with Government

Nova Scotia Federation of Labour (18)

J. K. Bell, Secretary-Treasurer
Leo MacKay, Executive Secretary

Nova Scotia Health Coalition (18)

Ian Johnson, Chairperson
Dr. Linda Christiansen-Ruffman,
Bonding-Canadian Sociology and Anthropology Association
Deborah Kaetz,
Women's Health Education Network
Mary Morison,
Nova Scotia Women's Action Committee on the Status of Women
Father George Topshee,
St. Francis Xavier University
Frank Boyd,
North End Community Extension Health Department Association

Ontario Association of Children's Mental Health Centres (8)

Lynn Eakin, President

Cathleen Morrison, Executive Director

Ontario Federation of Students (7)

Mark Rosenfeld, Researcher

Ross Parry, Researcher

Peter Birt, Information Officer

Ontario Medical Association (7)

Dr. Robert MacMillan, President

Dr. Hugh Scully

Dr. E. J. Moran, General Secretary

Ontario Welfare Council (8)

Anne Barstow, President

Prince Edward Island Council of the Disabled (6)

Kevin Edgecombe, Executive Director

Prince Edward Island Medical Society (6)

Dr. J. R. Chiasson, President

Dr. Colin McMillan, Chairman,
Public Information

Dr. Douglas Cudmore, Chairman, Tariff

Dr. W. T. Hooper, Second Vice-President

PROACT (8)

Malcolm Stewart, Executive Director,

The Ontario Association of Professional Social Workers

Progressive Conservative Youth Federation (9)

Greg Thomas, President

Alister Campbell, Post-Secondary Director

Registered Nurses' Association of British Columbia (21)

Stephany Grasset, President

Marilyn Carmack, Executive Director

Gloria Parker, President-Elect

Margaret Lonergan, Nurses Consultant

Registered Nurses' Association of Ontario (10)

Shirley Wheatly, President

Maureen Powers, Executive Director

Regroupement des Associations étudiantes universitaires (25)

José Roy, General Secretary

André Paquette, Director of Information

Réseau d'Action et information pour les femmes (15)

Marcelle Dolment, Co-ordinator

Saskatchewan Coordinating Council on Social Planning (15)

Lois Borden, President

Geoff Pawson, Past-President

Catherine Day

Saskatchewan Health Care Association (15)

Jim Slimmon, President
 Dan DeVlieger, Vice-President
 Hewitt Helmsing, Executive Director
 W. Pettit, Assistant Executive Director

Saskatchewan Medical Association (15)

Dr. Stewart McMillan, President
 Dr. Graeme McIvor
 Dr. Gordon Duke
 Dr. E. H. Baergen, Executive Director
 Ed Hobday, Administrative Director
 T. Cosgrave, Communications Director

Saskatchewan Universities Commission (15)

Dr. W. M. Sibley, Chairman
 Dr. D. Larder, Executive Director

School Councillors' Association of Newfoundland and Labrador and the Labrador Regional College Steering Committee (5)

Ernest Condon, President

Secretary of State, Department of the (26)

The Honourable Francis Fox, Secretary of State and
 Minister of Communications
 G. T. Rayner, Senior Assistant Under-Secretary
 P. Hicks, Student Assistance Task Force,
 Senior Advisor and Education Support
 Jean-Pierre Mongeau, Senior Policy Advisor,
 Office of the Secretary of State

Social Action Committee of the Roman Catholic Diocese of Charlottetown (6)

Mary Boyd

Social Planning Council of Metropolitan Toronto (7)

Dale Shuttleworth, President
 Jeffrey Patterson, Senior Program Director
 Judy Jordan, Vice-President and Chairman,
 Policy and Program Committee
 Edward J. Pennington, Executive Director

Social Planning Council of Winnipeg (14)

E. T. Sale, Executive Director

Social Planning Department, City of Halifax (18)

Harold D. Crowell, Director
 Karen Traversy

Social Planning and Research Committee of the United Way and the Social Planning and Review Council of British Columbia (21)

Hugh Millar, Member of SPARC of British Columbia and of SPAR Committee of the United Way and Executive Director of the British Columbia Association of Social Workers
 Arthur Kube, President of the United Way of the Lower Mainland, Chairman of the United Way Long Range Planning Committee, and Regional Director of Education, Canadian Labour Congress
 Harold Moist, Board Member of the Social Planning and Review Council of British Columbia
 Chris McNiven, Member,
 SPAR/SPARC Joint Committee

Social Science Federation of Canada (9)

Professor Vaira Vikis-Freibergs, President
Grant Clarke, Vice-President and Chairman,
S.S.F.C. Task Force on University Funding
Professor John Trent, Executive Director
Professor Frank Innis

Social Services Department, City of Dartmouth (18)

Ron Stratford

St. Francis Xavier University (18)

Father McKinnon, President

St. John Board of Trade (16)

Lino Celeste, President
Lynda Heffernan, General Manager

Treaty Indian People (15)

Bert Johnson, Ambassador for the Victorian Commonwealth
Sydney Fineday, Executive Director,
Queen Victoria Treaty Protective Association
Gordon Woopsayus, Assistant to the Executive Director,
Queen Victoria Treaty Protective Association

Union of New Brunswick Indians (16)

Graydon Nicholas, President
Darrell Paul, Provincial Liaison Officer

University of Manitoba (13)

Dr. J.A. Hildes, Faculty of Medicine
Dr. John Horne, Faculty of Medicine,
Department of Social and Preventive Medicine
Professor Paul Thomas, St. John's College

University of Moncton (16)

Médard Collette, Vice-Chancellor, Administration
Réal Bérubé, Director of Development
Jean Guy Rioux, Assistant Chancellor,
Shippagan University Centre

University of New Brunswick (16)

Dr. James Downey, President

University of Prince Edward Island (6)

Dr. Peter Meincke, President
Dennis Clough, Director,
Administration and Finance
Professor Ivan Dowling, Dean of Science
Dr. Kenneth Grant, Chairman
Board of Governors
Philip Matheson, Vice-Chairman,
Board of Governors
Wilbur McInnis, Chairman,
Finance Committee of the Board of Governors
Professor P. Nagarajan

University of Prince Edward Island Students' Union (6)

Terry Palmer, President
 Bill Pound, Student Adviser

University of Regina Students' Union, Union of Support Staff and Union of Academic Assistants (15)

Graham Dowdell, National Union of Students,
 Saskatchewan Representative
 Jacqui Barclay, University of Regina Students' Union
 Eileen Dooley, University of Regina Students' Union and
 Association of Student Councils
 Don Rutherford, President,
 University of Saskatchewan Students' Union
 Trish Elliott, President,
 University of Regina Students' Union

Voluntary Resource Council (6)

Eleanor Conway, Executive Director
 Ann Sherman
 Julie Dodd

Yukon Medical Association (22)

Dr. Allen Reddoch, President

Yukon, Government of (22)

The Honourable Chris Pearson, Minister of Finance and
 Government Leader
 John Ferbey, Deputy Minister of Intergovernmental Relations
 Andy Johnson, Deputy Minister of Finance
 Jim Davie, Deputy Minister of Health and Human Resources
 Terry Weninger, Deputy Minister of Education

Individuals

Malcolm Brown, Professor of Economics, University of Calgary (19)

Thomas Courchene, Professor of Economics, University of Western Ontario (3)

R. Evans, Professor of Economics, University of British Columbia (20)

Ralph Garber, Dean, Faculty of Social Work, University of Toronto (7)

Bill Gibson, Chairman of the Universities Council of British Columbia (21)

John Graham, Professor of Economics, Dalhousie University (17)

John Helliwell, Professor of Economics, University of British Columbia (17)

Don Huggett, C.A., Coopers and Lybrand (25)

John Irwin, Mayor, Municipality of Crowsnest Pass (19)

Ron Kanter, Alderman Ward 5, City of Toronto (7)

Douglas Kenny, President, University of British Columbia (21)

George Pederson, President, Simon Fraser University (21)

T.L. Powrie, Professor of Economics, University of Alberta (19)

Denis Schellenberg, Regional Director, Medical Services Branch, Department of National Health and Welfare (22)

A.R. Scott, Professor of Economics, University of British Columbia (17)

T.K. Shoyama, School of Public Administration, University of Victoria (21)

Richard Simeon, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University (4)

David Stager, Professor of Political Economy, University of Toronto (8)

Wayne Thirsk, Professor of Economics, University of Waterloo (4)

Appendix II

Other Written Briefs Received

Alberta Hospital Association

G. P. Hennig, President

Alma Mater Society Inc. of Queen's University

David Duff, Vice President

Alma Mater Society Inc. of the University of British Columbia

James B. Hollis, External Affairs Co-ordinator

Annex Agencies Association

Carol Jones

Association of Canadian Community Colleges

J. P. Robert LaRose, Executive Director

Association "Femmes chefs de famille"

Raymonde Deschamps, President

Association of Nurses of Prince Edward Island

Marilyn Nicholson, Executive Director

Bayne, J. Ronald D.

Canadian Advisory Council on the Status of Women

Lucie Pepin, President

Canadian Association for the Mentally Retarded—New Brunswick Division

Lorraine Silliphant, President

Canadian Association of Radiologists

B. J. Reilly, President

Canadian Association of University Schools of Nursing

Amy E. Zelmer, President

Canadian Chamber of Commerce

G. Denton Clark, Chairman

Canadian Federation of Deans of Management and Administrative Studies

John Gordon, Chairman

Canadian Paraplegic Association—Saskatchewan Division

D. E. McFadyen, Executive Director

Canadian Rehabilitation Council for the Disabled

W. V. Messervey, Executive Director

Canadian Union of Public Employees—Local 1326

Carleton University Academic Staff Association
L. A. Copley, President

Carleton University Students' Association Inc.
Barb Zuchowicz, Director

Chiropractors' Association of Saskatchewan
G. A. Greenman, President

Coalition on Social Issues
D. L. Harris, President

Co-operative Health Centre
George Prosser, Chairman

Family Services Association of Metropolitan Toronto
Robert Couchman, Executive Director

Family Service Centre of Ottawa
Thomas C. Barber, President

Family Support Group of Winnipeg
Helga Berger, Member of the Board

Friendship in Action
D. Angelov, Chairman

Greater Winnipeg Indian Council Inc.
John T. James, Headman

Halifax-Dartmouth Metro Council on Continuing Education
J. E. Cochran, Chairman

Health and Social Services Working United—Division of Mission in Canada
Rev. Robert A. Burrows, Chairperson

INDEX NOW, Coalition Canada Committee
Arthur J. Campbell

Indian Consulting Group Ltd.
Don Moses, Chairman

Island Association of Rehabilitation Workshops
Joan Baird, President

Javad, Ick

Lay, Colin M., Manga, Pran and LeTouzé, Daniel

McGill University
David L. Johnston, Principal and Vice-Chancellor

National Action Committee on the Status of Women
Joan Wood, President

National Council of Welfare
Ken Battle, Director

National Council of Women of Canada
Ruth Hinkley, Resolutions Chairman

New Brunswick Development Institute
S. B. Benton, Executive Director

New Brunswick Medical Society

Ontario Health Coalition
Michael M. Rachlis, Representative

Ontario Hospital Association
Merritt Henderson, President

Private Career Education Council
Marguerite A. Service, Chairman

Regional Municipality of Sudbury
George Lund, Chairman

Robson, C. A.

Saskatchewan Association for the Mentally Retarded
W. J. Dolan, Executive Director

Saskatchewan Association of Special Care Homes
Bun Wasiuta, Executive Director

Saskatchewan Council for Crippled Children and Adults
Jim Wasilenko, Executive Director

Saskatchewan Dietetic Association
Marian Brown and Lynn Minja, Briefs Committee

Saskatchewan Nursing Assistants' Association
Ann Lalonde, Secretary-Treasurer

Saskatchewan Optometric Association
R. S. Gulka, President

Saskatchewan Pharmaceutical Association
R. J. Joubert, Acting Registrar

Saskatchewan Psychiatric Nurses Association
H. G. Beauregard, Executive Director

Saskatoon Community Health Services Association
J. G. McConnell, President

Senior Citizens Action Now
Delila Moriarty, Provincial President

Senior Citizens Provincial Council
Harry J. Mullens, Chairman

Sheffield, Professor Edward

Snedden, Linda

Toronto Jewish Congress
Wilfrid Posluns, President

United Way of Greater London
Casey Ready, Planning Director

University of Lethbridge
John H. Woods, President

University of Regina

E. B. Tinker, Vice-President

University of Regina, Faculty of Social Work

Graham Riches, Assistant Dean

University of Toronto Students' Administrative Council

Kathleen Crook, External Commissioner

University of Western Ontario Students' Council

Chris Sisam, Vice-President

Vernon Social Planning Council

Olive Woodley, President

York Sunbury Liberal Association

H. P. Gilbey, President

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence
(*Issues Nos 28 and 29*) is tabled.

Respectfully submitted,

Le président

HERB BREAU

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le Comité spécial constitué pour faire fonction de groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981, et à la prolongation accordée par l'Ordre de renvoi du mercredi 17 juin 1981, le comité spécial a

«étudié les programmes autorisés par la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis en s'occupant en particulier de la péréquation, des accords de perception fiscale, du Régime d'assistance publique du Canada et du financement des programmes établis; et que cette étude se fasse dans le contexte du plan des dépenses du gouvernement exposé dans le budget du 28 octobre 1980.

Le Groupe de travail a tenu des audiences publiques à Ottawa ainsi que dans chacune des capitales des provinces et des territoires. Il s'est efforcé d'entendre les représentants du plus grand nombre possible d'associations et d'institutions dans le temps limité dont il disposait. Ceux qui ne pouvaient comparaître devant le Groupe de travail ont été invités à présenter un mémoire écrit; leur témoignage a été étudié attentivement, tout comme celui des personnes qui ont participé aux réunions publiques ou privées. Les témoins qui ont comparu ainsi que les personnes qui ont présenté un mémoire écrit sont énumérés dans les annexes du rapport.

A Ottawa, le ministre des Finances, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et le Secrétaire d'État ont comparu devant le Groupe de travail. Les gouvernements des dix provinces ainsi que ceux du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest ont accepté l'invitation de rencontre publique ou privée que leur avait faite le Groupe de travail. Lorsque leur exposé devant le Groupe de travail a été rendu public à la suite de ces réunions, il a été annexé aux procès-verbaux et aux témoignages des audiences tenues dans leur région respective.

Les membres du Groupe de travail tiennent à exprimer leur gratitude à tous les témoins qui ont comparu pour présenter leur point de vue, que ce soit en qualité de porte-parole du gouvernement,

d'universitaire spécialiste du sujet, de représentant d'organismes œuvrant dans les domaines visés par les programmes étudiés ou, tout simplement, de citoyen concerné de ce pays. L'influence notable que ces consultations publiques ont exercée sur l'opinion du Groupe de travail est mentionnée au chapitre I et transparaît en fait dans tout le rapport.

Le délai de remise du rapport du Groupe de travail, fixé primitivement au 26 juin 1981, fut repoussé lorsqu'il apparut, après les audiences publiques, que le rapport ne pourrait être terminé à la date prévue.

Le Groupe de travail avait demandé que le personnel du Conseil économique du Canada entreprenne certaines études analytiques afin de l'aider dans son travail. Le président du Conseil, M. David Slater, l'un des directeurs, M. Peter Cornell, et un membre supérieur du personnel, M. David Sewell, ont comparu lors d'une séance publique afin de rendre compte des résultats de certains de ces travaux et de présenter leur point de vue personnel à la lumière des autres analyses entreprises pour le Conseil économique. Le Groupe de travail désire témoigner sa reconnaissance au président ainsi qu'au personnel du Conseil économique du Canada pour la contribution utile qu'ils ont apportée aux travaux d'un comité parlementaire.

Le Groupe de travail étant habilité par son mandat à retenir les services de personnel professionnel, il conclut une entente avec le Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur afin d'engager des conseillers qui auraient de l'expérience dans ce domaine complexe. Le directeur du Centre, M. Peter Dobell, fut en mesure de réunir une équipe de conseillers compétents et consciencieux, dont le Groupe de travail se plaît à louer l'aide inestimable et le dévouement extraordinaire. M. Rodney Dobell, de l'Université de Victoria, dirigeait l'équipe, assisté

de MM. Michael Mendelson, ancien membre du *Ontario Economic Council*, et Ronald LeBlanc, de l'université de Moncton, ainsi que de MM. Bill Haney et Richard Bastien, détachés par la Fonction publique fédérale et Ghislain Blanchard, étudiant à l'université d'Ottawa. Cette équipe reçut le soutien efficace du personnel technique et de secrétariat du Centre parlementaire, qui fournit de bonne grâce un travail énorme dans des conditions difficiles pour permettre au Groupe de travail de respecter un délai extrêmement serré. M. David Humphreys, assisté de M. Pierre Latraverse, s'est acquitté avec compétence des relations avec la presse.

Le service de recherche de la Bibliothèque du Parlement a également apporté un soutien précieux aux Groupes de travail. Les recherches de ce service ont été coordonnées par M. Christopher Lawless, qui est également intervenu directement à titre de membre du personnel consultatif du comité.

Un aspect original de la méthode de travail adoptée par le Groupe a consisté à s'adjoindre des conseillers désignés par le personnel de recherche de chaque parti. Le Groupe de travail tient à souligner l'aide apportée par M. David Husband, du bureau de recherche du caucus Libéral, MM. Michael Hatfield et Ian Shugart, du personnel de recherche du parti Progressiste conservateur, et Mme Karen Stotsky, du bureau de recherche du caucus du parti Néo-démocrate.

Outre qu'il a bénéficié de l'avis des représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux, le Groupe de travail a reçu une aide précieuse des fonctionnaires fédéraux. Les membres du Groupe de travail tiennent à exprimer leur gratitude sincère à tous ceux qui leur ont manifesté cette collaboration et ce soutien, ainsi que l'espoir que ce rapport rend justice au dévouement avec lequel les deux ordres de gouvernement servent ce pays.

Il convient enfin de mentionner particulièrement l'aide apportée par la Direction des comités et de la législation privée de la Chambre des communes. A titre de greffier du Groupe de travail, Mme Nora Lever a coordonné les efforts du personnel professionnel, technique, de bureau et de soutien. Avec une amabilité et une efficacité dignes de louanges, elle s'est dévouée pour le Groupe de travail avant d'assumer de nouvelles responsabilités au début de juillet. Sa charge a alors été transmise à M. Nino Travella, qui avait auparavant, avec M. Richard Prigent, organisé le calendrier de déplacement du Groupe de travail, et avec l'aide duquel le rapport a pu être terminé. Mme Jo-Anne Pion, travaillant à contrat à la Direction des comités, a apporté un soutien administratif infatigable au Groupe de travail lorsque celui-ci se réunissait à Ottawa et se déplaçait dans tout le Canada. Elle a été assistée, dans cette dernière fonction, par M. Gerry Soulière.

MEMBRES
*du Groupe de travail parlementaire
sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*



M. HERB BREAU
*Président
Gloucester*



M. DON BLENKARN
*Vice-président
Mississauga Sud*



M. BILL BLAIKIE
Winnipeg-Birds Hill



M. DAVID WEATHERHEAD
Scarborough Ouest



M. BLAINE THACKER
Lethbridge-Foothills



M. BERNARD LOISELLE
Verchères



M. HAL HERBERT
Vaudreuil

Table des matières

Rapport du Groupe de travail parlementaire sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

SOMMAIRE DU RAPPORT.....

CHAPITRE I: INTRODUCTION

Création et mandat du Groupe de travail	
Contexte de l'étude	
Observations du Groupe de travail	
Objet du rapport	

Annexe I-A Extraits du rapport Rowell-Sirois	
--	--

CHAPITRE II: LE FÉDÉRALISME FISCAL, HIER ET AUJOURD'HUI

Principes du fédéralisme fiscal	
Partage des recettes	
Péréquation fiscale	
Financement des programmes provinciaux d'intérêt national	
Coordination économique et fiscale	

Annexe II-A Évolution historique de la répartition des recettes publiques entre l'administration fédérale et les administrations provinciales et locales	
---	--

Annexe II-B Accords fiscaux en matière de sécurité sociale.....	
---	--

Annexe II-C Programmes de santé	
---------------------------------------	--

Annexe II-D Évolution de l'aide fédérale à l'enseignement au Canada	
---	--

CHAPITRE III: LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS

Introduction	
Les négociations	
La période 1977-1981	
La période 1982-1987	

Annexe III-A Ententes fédérales-provinciales par catégorie.....	
---	--

Annexe III-B Le sous-dénombrement au recensement et ses conséquences	
--	--

Annexe III-C Le FPE et ses conséquences	
---	--

CHAPITRE IV: LE SYSTÈME DE SANTÉ

Introduction	
Système de prestation.....	

Conditions de programme	
Effort national en matière de soins de santé	
Conclusions et recommandations	

Annexe IV-A Les relations entre le Régime d'assistance publique du Canada et les services complémentaires de santé	
---	--

Annexe IV-B Les revenus des médecins	
--	--

CHAPITRE V: L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

Introduction	
Résumé des témoignages	
Options: analyse et conclusions	

Annexe V-A L'aide aux étudiants	
---------------------------------------	--

Annexe V-B Définitions du secteur postsecondaire	
--	--

CHAPITRE VI: L'ASSISTANCE SOCIALE ET LES SERVICES SOCIAUX: LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA

Accords fiscaux en matière d'assistance sociale	
Accords fiscaux en matière de services sociaux	
Écarts entre provinces	
Rôle d'initiative du gouvernement fédéral	
Confusion et secret	
Responsabilité	
Maintien du financement	

CHAPITRE VII: LA PÉRÉQUATION

Introduction	
Contexte	
Définition de la population	
Différences de coûts et de besoins	
Méthode du «régime fiscal représentatif»	
Recettes tirées des ressources naturelles	
Disposition relative au revenu des particuliers	
Partage interprovincial des recettes tirées des ressources	
Conclusions	

Annexe VII-A Description du programme de péréquation fiscal	
---	--

CHAPITRE VIII: L'HARMONISATION FISCALE ET LA COORDINATION ÉCONOMIQUE

Concept d'harmonisation	
Accords de perception fiscale	
Témoignages et propositions de changement	
Conclusions et recommandations	

CHAPITRE IX: QUESTIONS NOUVELLES DANS LE RÉGIME FÉDÉRAL CANADIEN

Introduction	
Populations autochtones.....	
Territoires	
Imposition des sociétés de la Couronne	

CHAPITRE X: RÉSUMÉ: LES ACCORDS FISCAUX, 1982-1987

Propositions de renouvellement	
Visibilité et responsabilité financière	

APPENDICE I LISTE DES TÉMOINS.....

APPENDICE II AUTRES MÉMOIRES PRÉSENTÉS

Sommaire du rapport

Pour la première fois dans l'histoire du Canada, un groupe de travail parlementaire a tenu des audiences publiques avant que soient renégociés les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, qui sont au cœur de notre régime fédéral. Sept députés fédéraux représentant cinq régions du Canada et trois partis politiques se sont penchés sur la péréquation, les ententes de perception fiscale, le Régime d'assistance publique du Canada, les programmes de santé et de soins médicaux ainsi que l'aide à l'enseignement postsecondaire. Leurs travaux, commencés au milieu d'avril 1981, devaient être terminés à la fin de juillet.

Les postulats, les conclusions et les recommandations qui forment l'essentiel du rapport du Groupe de travail sont exposés ci-après. Dans l'ensemble, ils donnent l'impression d'un système de relations fiscales qui repose sur des bases saines, mais doit être adapté à l'évolution de la situation. Le Groupe de travail n'a pas jugé que les défis posés actuellement au système exigeaient une transformation fondamentale des mécanismes actuels, ni que des innovations radicales étaient nécessaires ou opportunes pour le moment. Il recommande plutôt d'apporter aux accords actuels un certain nombre d'aménagements ou de rajustements qui, pris dans leur ensemble, permettront d'appuyer le fédéralisme coopératif sur un cadre plus explicite et plus solide pendant les années 80.

Voici les points essentiels du rapport du Groupe de travail, classés par chapitre.

Chapitre I: Introduction

Le Groupe de travail sait que ses travaux marquent la première occasion de consultation du public et de participation active du Parlement, dans le cadre du réexamen et de la renégociation des principaux éléments du fédéralisme fiscal au Canada. Cette participation est importante tant pour les députés que pour le public.

Le Groupe de travail

- *recommande* qu'avant toute négociation inter-gouvernementale future sur les accords fiscaux, les députés aient de nouveau l'occasion de consulter ainsi le public. (p. 9)

Chapitre II: Le fédéralisme fiscal, hier et aujourd'hui

Le Groupe de travail

- *conclut* qu'il n'existe pas de déséquilibre structurel à long terme entre la capacité de recettes et les responsabilités de dépenses du gouvernement fédéral. On ne saurait affirmer que la capacité du gouvernement fédéral de prélever des recettes a atteint un plafond structurel (cet adjectif s'opposant à «politique» ou «discrétionnaire»). (p. 36)

La majorité des membres du Groupe de travail

- *conclut* cependant que de nouveaux transferts de sources des recettes—ou «d'espace fiscal»—aux provinces ne constituent pas la réponse appropriée à cette question. (p. 43)

Chapitre III: Le financement des programmes établis

Le Groupe de travail

- *considère* que toute tentative fédérale d'établir par une loi des normes nationales d'enseignement postsecondaire serait inacceptable. (p. 83)
- *recommande* que les éléments Enseignement postsecondaire et Santé du Financement des programmes établis deviennent des programmes distincts à compter du 1er avril 1982. (p. 83)
- *recommande* que le transfert de FPE relatif aux programmes (c'est-à-dire le transfert total de FPE moins la garantie de recettes) soit réparti entre les éléments Santé et Enseignement postsecondaire dans les proportions établies en 1977. (p. 84)
- *est d'avis* que, en raison de l'affectation interne établie par le gouvernement fédéral, les transferts correspondant à la garantie de recettes doivent maintenant être considérés comme faisant partie du financement global de la Santé et de l'Enseignement postsecondaire et devront par conséquent, dans de nouveaux accords de FPE, être affectés à la Santé ou à l'Enseignement postsecondaire, dans des proportions à négocier. (p. 84)
- *recommande* de plus que, une fois répartie, la contribution fédérale de FPE soit considérée comme «affectée» à chaque domaine de programme et ne puisse être dépensée à d'autres fins. (p. 84)

La majorité des membres du Groupe de travail

- *est d'avis* que les transferts fiscaux de FPE doivent être considérés comme faisant partie des contributions convenues aux programmes de Santé et d'Enseignement postsecondaire dans les ententes de la période 1977-1982. (p. 85)
- et *recommande* donc que, dans les accords de 1982-1987, on continue de calculer la valeur égalisée des impôts transférés et que ces sommes soient affectées aux domaines de programme. Les transferts fiscaux seraient répartis dans les mêmes proportions que les transferts en espèces entre la Santé et l'Enseignement supérieur. (p. 85)

Le Groupe de travail

- *recommande* que les droits par tête, pour le financement proposé de la santé en 1982-1983, soient fixés à 67.9 pour cent des transferts de programme du FPE de 1981-1982, plus la valeur relevée (1981-1982) du transfert primitif de \$20 au titre des services complémentaires de santé, plus la partie convenue du transfert fiscal correspondant à l'arrêt de la garantie de recettes, le tout devant être relevé, comme dans les accords actuels, en fonction du facteur de progression du FPE de 1981-1982 à 1982-1983. (p. 85)
- *recommande* que les droits par tête, pour le soutien fédéral général de l'enseignement postsecondaire pour 1982-1983, soient fixés à 32.1 pour cent du transfert de programme du FPE de 1981-1982, plus la partie convenue du transfert fiscal correspondant à l'arrêt de la garantie de recettes, le tout devant être relevé, comme dans les accords actuels, en fonction du facteur de progression du FPE de 1981-1982 à 1982-1983. (p. 85)
- *recommande* que le droit total de chaque province ou territoire pour chacun des deux programmes établis distincts soit calculé tout simplement comme le produit du droit par tête et du chiffre estimatif de la population provinciale ou territoriale, corrigé, si le statisticien en chef le recommande, du sous-dénombrement au recensement, le tout devant être relevé d'une année à l'autre comme dans les accords actuels. (p. 85)

- *recommande* que, si le statisticien en chef du Canada le conseille, le gouvernement fédéral se serve des chiffres de population corrigés du sous-dénombrement au recensement dans le calcul des transferts de FPE. (Dans ce cas, des rajustements correspondants devraient être effectués pour corriger les droits par tête de l'année de base). (p. 86)
- *recommande* que les paiements en espèces dus à chaque province au titre du FPE soient tout simplement égaux au total de leurs droits diminué de la valeur du transfert fiscal, y compris la péréquation versée sur ce dernier. (p. 85)
- *recommande* que les dépenses relatives à l'enseignement postsecondaire passent de l'enveloppe des Affaires sociales à celle du Développement économique. (p. 86)

Chapitre IV: Le système de santé

Le Groupe de travail

- *estime* que la mise sur pied d'un système complet et à financement public de soins médicaux, hospitaliers et complémentaires de santé est une réalisation importante de la société canadienne, une réalisation qui représente l'aboutissement d'une longue lutte menée pour la concrétisation d'un idéal adopté et défendu par de nombreux citoyens et dirigeants politiques canadiens. (p. 125)
- *est d'avis* que cette réalisation pourrait être compromise par une réduction du niveau global actuel du soutien fédéral, laquelle risquerait d'entraîner un recours accru au financement privé et, en fin de compte, une augmentation des coûts des soins de santé et une détérioration des conditions de programme. (p. 125)
- *conclut* que le fonctionnement des régimes d'assurance-maladie et l'efficacité du système de prestation des soins de santé sont d'intérêt national dans une mesure prépondérante et que le rôle qu'il convient au gouvernement fédéral de jouer consiste à formuler, à contrôler et à faire appliquer les conditions dont il est en droit d'assortir son appui financier aux programmes provinciaux. (p. 106)
- *conclut* que, dans l'ensemble et dans les conditions actuelles, le financement des services de santé par le gouvernement fédéral semble être généralement suffisant. (p. 125)
- *recommande* que les dispositions de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis concernant le système de santé soient renouvelées sous leur forme actuelle pour l'essentiel, avec obligation de préavis de trois ans pour toute résiliation ou modification unilatérale et impossibilité de donner ce préavis avant le 1^{er} avril 1984. (p. 126)
- *recommande* que, après consultation des gouvernements provinciaux, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social entreprenne une refonte de la législation actuelle—Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques, Loi sur les soins médicaux et dispositions de la Loi sur les accords fiscaux et le financement des programmes établis touchant les services complémentaires de santé—afin d'établir des conditions de programme claires s'appuyant sur des critères explicites qui permettent de contrôler le respect de ces conditions de programme. Par conséquent, si les négociations fédérales-provinciales n'aboutissaient pas à un accord sur des conditions de programme, le Groupe de travail s'attendrait à voir adopter des dispositions permettant de retenir une partie des transferts fédéraux aux régimes provinciaux qui ne satisfont pas entièrement aux conditions évoquées dans ce rapport. (p. 126)

- *conclut* que, pour mettre au point, comme cela est nécessaire, un mécanisme efficace permettant de veiller au respect des normes nationales de programme, il convient de conserver la méthode actuelle de financement global en l'assortissant de conditions et de mécanisme de surveillance et d'application plus rigoureux. A cette fin, il faudra établir des critères opérationnels de programme, dont la surveillance serait peut-être confiée à un comité parlementaire ou à un conseil national de la santé et dont le respect conditionnerait le versement des contributions fédérales—mais ce, de manière souple, en ce sens que la retenue des paiements fédéraux serait graduée en fonction du degré d'observation des critères de programme. (p. 122)
- *recommande* que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social fasse rapport chaque année au Parlement de la mesure dans laquelle les conditions de programme ont été respectées et de la somme à retenir le cas échéant sur le transfert fédéral aux gouvernements provinciaux s'il est jugé que les conditions de programme n'ont pas été entièrement remplies, ce rapport devant être renvoyé en comité parlementaire. (p. 126)
- *conclut* que les primes d'assurance hospitalière et médicale constituent une forme régressive d'imposition et qu'il est regrettable qu'on y ait recours pour financer un service aussi essentiel que la santé publique. (p. 115)
- *recommande* qu'on mette au point une définition et une mesure plus claires de l'universalité de la protection pour assurer le respect de ce principe. (p. 115)
- *reconnaît* aux gouvernements provinciaux qui perçoivent des primes le droit de recouvrer auprès des résidents non assurés qui n'ont pas droit à un allègement de prime, mais ont choisi de ne pas payer les primes applicables, le coût des services de santé dispensés à ces résidents. Le Groupe de travail convient néanmoins que le paiement préalable de primes ne devrait pas être exigé pour avoir droit aux traitements. (p. 116)
- *recommande* que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, dans le cadre du réexamen général des programmes de santé recommandé dans ce rapport, entame des pourparlers avec les gouvernements provinciaux en vue de réviser et de mettre à jour les listes de services de santé essentiels assurés figurant dans la législation actuelle aux fins d'une définition du caractère complet des services. (p. 116)
- *recommande* qu'un mécanisme central de compensation de l'assurance-maladie soit mis sur pied de sorte que les résidents d'une province puissent avoir facilement accès aux services dans toute autre province sans obstacles administratifs ni embarras pour l'assuré. (p. 117)
- *est d'avis* que, pour des raisons à la fois de principe et d'ordre pratique, il convient de décourager la facturation des usagers des services hospitaliers. (p. 118)

La majorité des membres du Groupe de travail

- *recommande* que les médecins qui facturent directement un régime provincial d'assurance médicale ou dont les patients sont remboursés par ce régime ne soient pas autorisés à facturer des honoraires supérieures au barème approuvé du régime. (p. 120)
- *estime* que l'interdiction proposée de la facturation supplémentaire devrait s'accompagner d'un processus de négociation équitable, suivi au besoin d'un arbitrage obligatoire afin de fixer le barème d'honoraires du régime. (p. 120)
- *souscrit* aux recommandations du juge Hall selon lequel
 - il conviendrait d'amender la Loi sur les soins médicaux pour stipuler
 - 1) la surfacturation appliquée par les médecins empêche le public d'avoir un accès raisonnable aux services et qu'elle est contraire à l'intention et à l'objet de la Loi.

2) que les provinces prévoient un mécanisme afin que les médecins soient raisonnablement rétribués.»

et *souscrit* à sa proposition de mécanisme permettant d'assurer une rétribution équitable, proposition exposée en ces termes:

«que, lorsque les négociations échouent et qu'elles aboutissent à une impasse, les points de litige doivent être soumis à des fins d'arbitrage obligatoire, à un conseil d'arbitrage composé de trois personnes: un président, indépendant, nommé par le juge en chef de la province en cause et deux personnes désignées pour représenter respectivement la profession médicale et le gouvernement.» (p. 120)

- *recommande* que, après des négociations fédérales-provinciales, tout régime qui ne répond pas entièrement aux critères susmentionnés ne donne pas droit à une aide financière fédérale intégrale dans le cadre du FPE. (p. 179)

Le Groupe de travail

- *recommande* que les gouvernements fédéral et provinciaux élaborent de concert les critères et conditions nécessaires pour que les transferts au titre des services complémentaires de santé permettent d'atteindre le but visé, soit la mise en place d'installations satisfaisantes en matière de services complémentaires de santé. (p. 112)
- *souscrit* à l'approche globale de la santé et à la conception communautaire des services de santé, et recommande que les gouvernements fédéral et provinciaux s'efforcent de préciser les conditions ou les critères de programme qui permettraient une meilleure application de cette approche. (p. 112)
- *recommande* que, dans la mesure compatible avec les dispositions concernant la confidentialité et la protection de la vie privée, les services d'information hospitalière et médicale provinciaux produisent à l'intention des bénéficiaires des services des relevés périodiques indiquant tant la valeur des services rendus que les sommes facturées aux régimes d'assurance provinciaux par les «fournisseurs» des services. (p. 122).

Chapitre V: L'enseignement postsecondaire

Le Groupe de travail

- *reconnaît* la nécessité d'un financement général de base du secteur postsecondaire afin de permettre aux adultes de tout âge — et pas seulement au groupe habituel des 18 à 24 ans — de poursuivre leurs objectifs spirituels et intellectuels, d'affûter leur sens critique et d'élargir leurs connaissances générales, à partir desquelles peuvent se développer des compétences plus spécialisées. (p. 135)
- *est pleinement conscient* du fait que, l'enseignement étant du ressort des provinces, c'est à ces dernières et à leurs institutions qu'il revient de faire face au changement et de répondre efficacement aux besoins généraux du Canada. Par conséquent, le Groupe de travail préconise la mise en place d'un mécanisme efficace de consultation qui permette de concerter les efforts de toutes les parties intéressées en vue de fixer et d'atteindre les objectifs qui sont d'intérêt mutuel pour les deux ordres de gouvernement (p. 142)

- *recommande* que, conformément à l'engagement pris par les Premiers ministres lors de la Conférence de 1976, le ou les ministres fédéraux responsables entreprennent au plus tôt de consulter le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada sur les questions intéressant les deux ordres de gouvernement dans le domaine de l'enseignement supérieur. (p. 143)
- *suggère* qu'on entreprenne au plus tôt de définir les finalités de l'enseignement postsecondaire qui intéressent tous les gouvernements. A cet égard, il conviendrait sans doute de s'attacher en priorité aux besoins de main-d'œuvre hautement qualifiée pendant les années 1980 ainsi qu'à la confirmation des engagements existants au titre de la mobilité des étudiants et de l'égalité des chances d'accès à l'enseignement postsecondaire pour tous les Canadiens. Il est également souhaitable d'assurer aux étudiants étrangers un accès raisonnable à l'enseignement supérieur au Canada. (p. 143)
- *recommande* qu'on envisage au plus tôt d'établir une instance ou un mécanisme de coordination interne des programmes fédéraux touchant à l'enseignement postsecondaire. (p. 145)
- *recommande* que l'aide fédérale générale à l'enseignement postsecondaire soit maintenue sur le principe du financement global, au moins jusqu'à ce que les deux ordres de gouvernement se soient consultés sur les objectifs et les besoins futurs du secteur de l'enseignement supérieur, mais qu'elle soit dispensée à part du soutien futur des programmes de santé. Le Groupe de travail est d'avis que cette forme de soutien général des provinces est la plus compatible avec la responsabilité prépondérante qui incombe à ces dernières en matière d'enseignement. (p. 147-48)
- *recommande* que les ministres provinciaux et fédéraux responsables étudient conjointement les options pour l'amélioration de l'aide aux étudiants dans le besoin dont il est fait mention dans le rapport du groupe de travail sur l'aide aux étudiants et que l'on s'attache en priorité à un rajustement rapide des programmes actuels de manière à offrir aux étudiants dans le besoin une aide réaliste compte tenu de l'augmentation du coût de la vie et des autres frais, et de la réduction des possibilités d'emploi d'été. (p. 149)
- *convient* qu'il devrait y avoir une plus grande responsabilité financière devant le Parlement et plus d'information publique au sujet du soutien général (FPE) que le gouvernement fédéral accorde aux provinces pour l'enseignement postsecondaire. (p. 149)
- *recommande* que le ministre chargé des consultations avec le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada fasse rapport chaque année au Parlement, à partir de 1982-1983, sur:
 - les transferts à chaque province au titre de l'enseignement supérieur;
 - dans la mesure du possible, les autres programmes fédéraux d'appui ou de participation à l'enseignement postsecondaire;
 - l'efficacité de ces programmes fédéraux en regard des buts économiques et autres du pays; et
 - les résultats des consultations avec le CMEC au sujet de la définition des finalités nationales que doit servir l'enseignement supérieur et les moyens par lesquels le CMEC et les provinces se proposent d'atteindre ces objectifs. (p. 151)
- *recommande* que le rapport annuel du ministre soit renvoyé à un comité parlementaire pour examen et que des dispositions soient négociées avec les provinces pour l'échange de renseignements et toute autre mesure susceptible d'être nécessaire pour permettre au ministre responsable de s'acquitter de ses responsabilités devant le Parlement. (p. 151)
- *recommande* que le nouveau programme postsecondaire soit susceptible d'être modifié ou résilié sur préavis de trois ans, aucun préavis ne pouvant cependant être donné avant le 31 mars 1983. (p. 151)

Chapitre VI: L'assistance sociale et les services sociaux: Le Régime d'assistance public du Canada

Le Groupe de travail

- *est d'avis* que le Parlement du Canada a une responsabilité constitutionnelle en ce qui concerne les programmes de redistribution de revenu, et notamment des programmes d'assistance sociale en vertu desquels les Canadiens reçoivent des prestations monétaires, où qu'ils se trouvent au pays. (p. 158)
- *recommande* que toute loi définissant le rôle du Parlement à l'égard des programmes provinciaux d'assistance sociale continue de s'inspirer du partage des frais. (p. 158)
- *recommande* que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social poursuive ses efforts pour résoudre la question de l'incitation au travail et du complément du revenu pour les travailleurs indigents par le biais soit de nouveaux accords fiscaux en matière de programmes d'assistance sociale et de complément, soit d'initiatives fédérales directes (par exemple, crédits d'impôt), soit de modifications du Régime d'assistance publique du Canada. (p. 160)
- *recommande* que les deux ordres de gouvernement prennent dans un proche avenir des mesures en vue d'améliorer les possibilités d'emploi et de formation, à titre de solution de rechange à l'assistance sociale. (p. 160)

La majorité des membres du Groupe de travail

- *préconise* que, au moins à titre provisoire, on assouplisse les conditions posées dans le Régime d'assistance publique du Canada pour le partage des frais des services sociaux dans les secteurs définis comme prioritaires par les ministres fédéral et provinciaux. (p. 163)

Le Groupe de travail

- *recommande* que les accords fiscaux tiennent compte des différences de coûts entre les provinces résultant du volume différent des besoins de versement d'une assistance sociale aux particuliers. (p. 164)
- *recommande* que les accords fiscaux permettent au gouvernement fédéral de faciliter les nouvelles initiatives provinciales dans le domaine de l'assistance sociale et des services sociaux, ou de prendre lui-même de nouvelles initiatives quand le besoin s'en fait sentir. Bien entendu, le recours au pouvoir fédéral de dépenser dans le domaine des services sociaux doit être utilisé seulement en consultation avec les provinces. (p. 167)
- *recommande* que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social envisage de créer, après avoir consulté ses homologues provinciaux, un fonds spécial à court terme pour la désinstitutionalisation, ainsi que d'aider les provinces à poursuivre leur programme de désinstitutionalisation en leur offrant des compétences techniques nationales. (p. 167)
- *recommande* que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social fasse préparer un guide du Régime d'assistance publique du Canada comprenant toutes les lignes directrices, notes et directives administratives, que ce guide soit rendu public et que l'on prenne des dispositions pour répondre aux questions que le public pourrait poser sur son application. (p. 168)

- *recommande* que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social entreprenne d'examiner dans quelle mesure les provinces satisfont aux conditions du Régime d'assistance publique du Canada et consulte ses homologues provinciaux au sujet d'une définition plus précise de ces conditions. (p. 169)
- *recommande* que les conditions prévues dans le Régime d'assistance publique du Canada en matière de renseignements statistiques et financiers soient renforcées afin de faciliter la compréhension des programmes dont les frais sont partagés dans le cadre du Régime. (p. 169)
- *recommande* que l'on ne réduise pas l'effort financier global consenti en faveur des programmes dont les frais sont actuellement partagés dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (p. 170)

Chapitre VII: La péréquation

Le Groupe de travail

- *conclut* que le principe de la péréquation devrait continuer d'être mis en pratique sous forme de paiements faits directement par le gouvernement fédéral aux provinces, et ce, sans condition. (p. 173)
- *recommande* que, si le statisticien en chef du Canada le conseille, le gouvernement fédéral utilise dans le calcul des paiements de péréquation les chiffres de population corrigés en fonction du sous-dénombrement au recensement. (p. 177)
- *recommande* que la méthode du régime fiscal représentatif soit maintenue pour le calcul de la péréquation dans les ententes fiscales de la période 1982-1987. (p. 179)
- *recommande* que les impôts fonciers d'ordre municipal soient entièrement inclus dans la formule de péréquation. (p. 180)
- Le Groupe de travail ne présente pas de recommandations précises sur la prise en compte des recettes provenant des ressources naturelles parce qu'on ne sait pas comment certains facteurs, en particulier la répartition des recettes pétrolières entre les gouvernements fédéral et provinciaux, risquent d'évoluer au cours des quelques prochaines années. Le Groupe de travail *estime* cependant que les décisions qui seront prises à ce sujet devront s'inspirer des principes suivant:
 1. Ne devrait être prise en compte dans la formule de péréquation, au plus, que la partie des recettes tirées des ressources naturelles qui est utilisée à des fins budgétaires, c'est-à-dire que devrait être exclue au moins la partie mise de côté dans des fonds du patrimoine non budgétaires.
 2. Dans la mesure où les provinces riches en ressources naturelles utilisent les recettes tirées de ces dernières pour offrir à leurs citoyens des services spéciaux qu'elles ne leur offriraient pas normalement si elles étaient des provinces riches non productrices de ressources, il conviendrait d'exclure de la formule une partie des recettes provenant des ressources naturelles qui sont versées au budget provincial. Par exemple, si l'une de ces provinces décidait d'éponger toutes les dettes des municipalités, comme l'a fait l'Alberta, le gouvernement fédéral ne serait pas obligé de considérer le remboursement des dettes municipales comme une dépense normale de la province. En résumé, les recettes provenant des ressources naturelles ne devraient être incluses dans la formule que dans la mesure où elles servent à financer ce qu'on peut considérer comme des services provinciaux normaux.

3. Toutes les recettes provenant des ressources naturelles devraient être passibles du même régime. Plus précisément, aucune catégorie particulière de recette tirée d'une ressource naturelle ne devrait être exclue de la formule de péréquation et toutes les recettes de ce genre devraient y être incluses dans la même mesure (alors qu'actuellement le produit des cessions de terrains est exclu, les recettes tirées des ressources non renouvelables sont prises en compte à raison de 50 pour cent et les recettes provenant des ressources renouvelables sont entièrement incluses).
 4. Il faudrait conserver une forme quelconque de plafond qui limite la proportion des droits totaux de péréquation susceptible d'être versée au titre des recettes provenant des ressources naturelles, de manière à protéger le trésor fédéral contre les risques d'augmentation effrénée du coût de la péréquation (p. 181-82)
- *recommande* que les négociations visent à mettre au point une formule de péréquation qui puisse s'appliquer uniformément à toutes les provinces, sans disposition spéciale arbitraire ni discriminatoire. (p. 186)
 - *recommande* que, si une province dont les droits de péréquation dépassent \$5 par habitant en 1981-1982 voit ses droits diminuer de plus de 5 pour cent par suite de la mise en œuvre d'une formule révisée, elle continue de recevoir 95 pour cent de ses droits de 1981-1982 jusqu'en 1984-1985 ou jusqu'à ce que la formule lui donne plus de 95 pour cent de ses droits de 1981-1982, selon la première en date des deux éventualités. (p. 188)

Chapitre VIII: L'harmonisation fiscale et la coordination économique

Le Groupe de travail

- *recommande* que le gouvernement fédéral favorise le maintien des accords actuels de perception fiscale (prévus à la Partie III de la législation actuelle sur les accords fiscaux), sous réserve des trois principes généraux énoncés par le ministre des Finances pour déterminer si une mesure fiscale proposée doit être administrée dans le cadre des accords de perception fiscale. (p. 202)
- *recommande* que le gouvernement fédéral maintienne dans les nouveaux accords la disposition visant les «paiements de garantie de recettes provinciales au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers» à la Partie IV de la législation actuelle sur les accords fiscaux. (p. 202)
- *recommande* que le gouvernement fédéral s'efforce activement d'en venir à une entente avec les provinces au sujet d'un «code de conduite fiscal». (p. 202)
- *recommande* que le ministre des Finances propose à ses homologues provinciaux de former un comité intergouvernemental qui serait chargé de faire le point et de faire rapport régulièrement aux ministres des Finances sur l'«état de l'union économique». Ce comité s'intéresserait à la question globale de l'harmonisation fiscale et pourrait envisager l'établissement d'un «code de conduite économique» général touchant à la fiscalité, aux dépenses publiques et à la réglementation économique. (p. 202)

Chapitre IX: Questions nouvelles dans le régime fédéral canadien

Le Groupe de travail

- *recommande* que le ou les ministres fédéraux compétents établissent clairement que les accords fiscaux ne modifient en rien les responsabilités constitutionnelles actuelles du gouvernement fédéral envers les populations autochtones. (p. 205)

- *note* qu'il est question de l'adoption d'une formule dans les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les territoires, afin de faciliter la planification financière à long terme. (p. 207)
- *est d'avis* que, même si des accords fiscaux entre les gouvernements fédéral et territoriaux reposant sur une formule à moyen terme pourraient sembler diminuer le pouvoir de contrôle du Parlement dans l'immédiat, ce pouvoir pourrait être accru à plus long terme si la renégociation périodique des dispositions s'accompagnait de l'obligation de présenter un rapport précis au Parlement sur leur efficacité. Ce pouvoir de contrôle serait encore amélioré si l'on stipulait que ce rapport doit être envoyé à un comité parlementaire pour examen. (pp. 207)

Ainsi, le Groupe de travail préconise un fédéralisme coopératif efficace plutôt qu'une répartition classique des pouvoirs ou des responsabilités entre les gouvernements. Si l'on considère les dix ou vingt années terminées en 1976 comme une période d'activité marquée du gouvernement fédéral dans l'instauration et le soutien de l'ensemble des programmes fondamentaux que le Groupe de travail avait à étudier, et les accords de financement des programmes établis négociés en 1976 comme le début d'une période visant à donner aux provinces une marge de manœuvre et une responsabilité à l'égard des mêmes programmes, les propositions exposées dans le rapport doivent être envisagées comme une réaffirmation et un réaménagement du rôle du gouvernement fédéral dans ces accords, en vue de répondre aux besoins nationaux tout en respectant la compétence des provinces.

Parallèlement, ce rapport met l'accent sur la notion de visibilité, conçue non pas comme une opération de relations publiques, mais comme un élément essentiel de la responsabilité du gouvernement envers le public. Si le citoyen ne voit pas comment et où les fonds fédéraux sont dépensés, il est privé, selon le Groupe de travail, de la possibilité d'évaluer les activités du gouvernement. La responsabilité des députés fédéraux envers le public fait pendant à la responsabilité des ministres devant le Parlement, et un gouvernement qui n'est pas visible ne peut être responsable.

Le rapport du Groupe de travail vise à promouvoir les progrès sur ces deux plans.

Chapitre I

INTRODUCTION

Création et mandat du Groupe de travail

Ce comité spécial de la Chambre des communes, composé de sept membres des trois partis, a été constitué en groupe de travail parlementaire le 5 février 1981 et chargé d'étudier «les programmes autorisés par la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis en s'occupant en particulier de la péréquation, des accords de perception fiscale, du Régime d'assistance publique du Canada et du financement des programmes établis», cette étude devant se faire «dans le contexte du plan des dépenses du gouvernement exposé dans le budget du 28 octobre 1980».

La composition de notre Groupe de travail a été annoncée le 13 mars et notre première audience publique a eu lieu le 23 avril. Ayant décidé de nous déplacer dans tout le pays pour permettre la participation de la population de chaque province et territoire, nous ne pouvions plus respecter l'échéance initiale du 26 juin arrêtée dans le mandat; on fixa une nouvelle date de remise du rapport de façon que celui-ci puisse servir de toile de fond aux entretiens fédéraux-provinciaux prévus pour septembre 1981. Le Groupe de travail avait donc trois mois, à compter du début de ses travaux, pour terminer son rapport sur ce sujet d'envergure.

L'obligation imposée au Groupe de travail d'effectuer son étude en regard du budget fédéral du 28 octobre 1980 posait un problème particulier en ce sens que les partis d'opposition, pour des raisons

propres à chacun d'entre eux, avaient voté contre l'adoption de ce budget. Conscient de cette réalité politique, le Groupe de travail devait faire un choix. Une première solution, consistant à aborder directement la question du niveau des dépenses au titre de transferts précis, dans le contexte du budget du 28 octobre, revenait à souscrire implicitement à l'intention avouée du ministre des Finances de réaliser des économies appréciables au titre des transferts aux provinces, qui relèvent de l'enveloppe des affaires sociales.

Cette approche était à écarter pour plusieurs raisons, allant de l'opposition de principe de certains membres à des coupes dans les dépenses sociales à la conviction d'autres membres qu'il ne convenait pas de faire retomber sur les programmes sociaux le poids d'une réduction du déficit fédéral. En outre, d'aucuns jugeaient impossible d'évaluer le niveau des dépenses de divers programmes en regard du budget du 28 octobre sans accepter tacitement l'opinion du gouvernement fédéral sur sa propre capacité de recettes, ce à quoi s'opposaient, là encore, des divergences de vues quant aux solutions offertes au gouvernement pour réduire son déficit budgétaire. Certains se tourneraient vers les dépenses fiscales* bien avant de songer aux programmes sociaux, tandis que d'autres envisageraient d'autres formes de restrictions.

Les questions de perspectives économiques et de programmes de dépenses revêtent un caractère politique, et les priorités budgétaires doivent faire l'objet d'un débat politique permanent. En outre, les réalités économiques sont particulièrement difficiles à cerner à l'heure actuelle. Dans sa lettre du 30 juin 1981 à tous ses homologues provinciaux, le Premier ministre, le très hon. Pierre Elliott Trudeau, faisait observer que, depuis la présentation

*L'expression «dépenses fiscales» correspond ici à *tax expenditures*.

du budget fédéral, il s'était produit au niveau international, national et régional des événements qui influeraient certainement sur l'évolution future, que le ministre des Finances, l'hon. Allan MacEachen, procèderait à de nouvelles consultations au début de l'automne au sujet des aménagements à apporter éventuellement à la politique et que, de toute façon, le plan de dépenses du gouvernement ne s'appliquait que jusqu'en 1983-1984, alors que les accords fiscaux à examiner allaient au moins jusqu'en 1986-1987.

L'autre solution consistait à se préoccuper principalement des grandes questions de structure et de conception institutionnelle en matière d'accords fiscaux intergouvernementaux. C'est celle que nous avons adoptée. Nous avons tenté de préciser les objectifs de la présence fédérale dans les services fournis au public par l'intermédiaire des gouvernements provinciaux, d'assurer à tous les citoyens un accès complet et équitable à ces services et de bien définir les lignes de responsabilité envers le Parlement et du Parlement au public. Aussi notre rapport vise-t-il généralement à formuler plus clairement les fins auxquelles sont autorisées les contributions fédérales et les conditions auxquelles cet appui doit être maintenu, ainsi qu'à permettre une plus grande ouverture des relations fédérales-provinciales.

Nous avons par conséquent, établi un ensemble de lignes directrices et de principes—un cadre—à l'intérieur duquel les représentants des gouvernements fédéral et provinciaux peuvent à notre avis négocier au mieux les modifications qui semblent appropriées à la lumière des objectifs sociaux de ces programmes, de la conjoncture économique qui se précise au fil des négociations et de la situation financière des deux ordres de gouvernement. Nous n'avons pas essayé de dresser une liste de modifications précises à apporter aux programmes. Les observations présentées dans la suite du rapport sur le niveau de financement de programmes donnés doivent être interprétées comme des jugements politiques sur le bien-fondé de ces programmes pris individuellement, et non comme des conclusions découlant d'une analyse budgétaire

approfondie ou d'une évaluation exhaustive des programmes.

Le fil conducteur de ce rapport n'est donc pas le calcul budgétaire, mais bien la responsabilité* des dépenses fédérales au niveau du Parlement. Nous nous sommes penchés non pas sur le programme de dépenses du gouvernement, mais sur les changements institutionnels qui permettraient au Parlement de s'occuper plus efficacement—et d'être donc davantage responsable—des recettes fédérales acheminées directement vers les gouvernements provinciaux. Nos propositions vont au-delà du contexte défini dans le budget d'octobre 1980: elles portent sur les problèmes structurels du fédéralisme fiscal. Nous nous sommes préoccupés de voir quelle forme de relations fiscales intergouvernementales pourrait convenir vers le milieu des années 1980 et permettre de passer sans heurts à la dernière décennie du siècle.

Cela étant, il n'est guère besoin de préciser que les questions techniques n'ont pas toutes été étudiées à fond. En outre, nous ne nous sommes pas entendus entièrement sur tous les sujets. Nous avons toutefois un certain nombre de recommandations importantes à offrir. Sur certains points, nous faisons état des divergences d'opinions qui subsistent entre les membres. Etant admis que chacun d'entre nous aurait pu rédiger autrement certains passages de ce document, nous avons le plaisir de présenter un rapport que, dans son ensemble, nous considérons tous comme une contribution utile à la mission qui nous avait été confiée.

Nous sommes disposés à souscrire collectivement à ce rapport, non parce qu'il reflèterait un consensus obtenu au prix de compromis de la part de chacun ou un gommage des différences profondes de philosophie qui nous séparent, mais parce qu'il expose clairement certaines de ces divergences. Nous croyons sincèrement qu'il importe—aussi bien pour nous, Groupe de travail, que pour ce pays—de travailler ensemble à l'élaboration de mesures qui soient mutuellement acceptables à la lumière de nos valeurs différentes, plutôt que de faire route à part parce que nous ne parvenons pas à nous entendre. Si nous pouvons, par ces efforts, aider les Canadiens à mieux comprendre les questions cruciales que posent les accords fiscaux qui sous-tendent notre fédération, tout le travail représenté par ce rapport n'aura pas été vain.

*Le mot «responsabilité» s'entend ici, ainsi qu'ailleurs dans le rapport lorsque le contexte s'y prête, dans le sens de *accountability*. Ce mot signifie littéralement: capacité ou aptitude à rendre compte de ses actions ou de ses décisions en matière financière. Il a aussi parfois été rendu par «responsabilité financière».

On n'a pas suffisamment compris que ce Groupe de travail est né d'une proposition des partis d'opposition, et non d'une manoeuvre dilatoire ou d'une tactique de négociation du gouvernement fédéral. Toutefois, les gouvernements provinciaux, soucieux de la nécessité d'élaborer leur prochain budget, étaient au départ, de façon bien compréhensible, sceptiques et méfiants à notre égard et réservés dans leur première réaction. Nous tenons cependant à mentionner que nous avons été fort bien accueillis par les gouvernements des provinces et que nous avons bénéficié de leur collaboration. Des membres du gouvernement de l'Alberta nous ont rencontrés lors d'un déjeuner de travail privé, et nous avons pu avoir avec des membres du gouvernement de l'Ontario des entretiens non officiels auxquels ont participé nos conseillers en recherche. Aucun n'a fait de déclaration publique, mais le trésorier de l'Ontario a abordé la question des relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces dans un document publié avec son budget 1981 une semaine après notre rencontre. Au Québec, nous avons eu un entretien personnel très ouvert avec le ministre des Finances, M. Jacques Parizeau. Tous les autres gouvernements provinciaux nous ont reçus en privé et nous ont remis des mémoires écrits, qu'ils ont publiés plus tard. Seul le gouvernement du Nouveau-Brunswick a participé à une audience publique. (Il est intéressant, voire révélateur, de noter qu'à peu près la même chose s'était produite avec la Commission Rowell-Sirois, il y a 40 ans (voir l'annex I-A). Ceux qui croient que les tensions constitutionnelles sont un fait nouveau seront peut-être réconfortés d'apprendre l'existence de ce précédent.) Nous avons aussi eu des entretiens très utiles avec un certain nombre d'anciens premiers ministres provinciaux, qui nous ont fait profiter de leur grande expérience et de leur connaissance approfondie du pays.

Au fil de notre étude des programmes particuliers, il apparaîtra que nous sommes frappés par les réalisations qu'a permises notre système jusqu'à maintenant. Dans chaque domaine étudié, les constatations vont dans le même sens: possibilités accrues de participer à un système d'enseignement postsecondaire indépendant et dynamique; relèvement de niveau des soins de santé dans un système sanitaire complet; progression des normes de soutien du revenu et de services sociaux; réalisation de

l'harmonie fiscale et perception efficace des impôts; programme étendu de péréquation. Tous ces éléments représentent des réalisations de taille dans un système qui progresse et s'adapte efficacement à l'évolution de la situation. Les inquiétudes dont on nous a fait part sont de celles qui vont généralement de pair avec la réussite: il s'agit non pas d'une critique des progrès réalisés jusqu'à maintenant, mais de la crainte que les progrès futurs, voire les gains passés, ne soient réduits ou compromis par le ralentissement de la croissance réelle et les mesures de restriction économique.

Il reste évidemment encore beaucoup à faire et un examen critique est de mise en ce moment. Toutefois, la définition d'orientations nouvelles ne doit pas nous faire perdre de vue la vigueur et l'adaptabilité remarquables des structures en place. C'est même là, en fait, que réside le thème de notre rapport: développer, soutenir et renforcer le réseau de relations fiscales mis en place jusqu'à ce jour dans la fédération canadienne. Il a fallu plusieurs générations d'évolution pour façonner ces accords fiscaux, qui reposent sur des principes sains et font à maints égards l'envie de tous les autres pays à régime fédéral. Cependant, pour de nombreuses raisons—tensions constitutionnelles, réactions politiques au gonflement inattendu de certaines recettes, modification de l'équilibre économique entre les provinces—cette structure fédérale est confrontée une fois encore à de nouveaux problèmes.

Nous croyons que l'ensemble de propositions exposé dans ce rapport constitue un cadre plus efficace, qui permet de formuler plus clairement les intérêts nationaux en matière de programmes sociaux et de mieux assumer, par l'intermédiaire du Parlement, la responsabilité des dépenses fédérales, compte tenu de la nécessité d'assurer aux provinces une autonomie suffisante, une certaine souplesse et l'accès aux ressources nécessaires au maintien de normes minimales dans les services publics essentiels d'un bout à l'autre du pays.

Dans ce contexte, le Parlement fédéral nous apparaît comme une institution dont l'influence peut constituer la trame sur laquelle se tisseront les accords fiscaux, dans une nouvelle étape du fédéralisme coopératif au Canada.

Contexte de l'étude

Dans l'exécution de son mandat, le Groupe de travail savait qu'il s'engageait sur les traces de la remarquable étude produite par la Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces (la commission Rowell-Sirois), il y a de cela plus de 40 ans. Comme l'a souligné M. Donald Smiley dans l'introduction du volume I de ce rapport, compte tenu du mandat de la Commission, il était pratiquement inévitable que le bilan que ferait la Commission de l'évolution du système fédéral porte essentiellement sur des facteurs économiques¹. M. Smiley faisait observer que l'autre grand aspect de cette évolution était l'adaptation du système fédéral aux exigences du dualisme culturel², aspect qui, comme il le faisait remarquer, avait été étudié par la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, la commission Tremblay, nommée par le gouvernement du Québec en 1953.

A titre de parlementaires fédéraux saisis de cette question au début de la décennie 1980, en cette 115^e année du régime fédéral canadien, nous sommes conscients de ces deux aspects. Il y en a même un troisième, qui tient davantage au fonctionnement d'un régime fédéral qu'à ses conséquences, à savoir la responsabilité en matière d'affaires publiques. C'est un thème qui reviendra fréquemment dans la suite du rapport.

Dans ses observations sur le rapport Rowell-Sirois, D. Smiley attire notre attention sur un passage important:

Il faut rappeler encore une fois que l'action collective par le truchement d'un gouvernement démocratique suppose un objectif commun et une méthode convenue pour y parvenir. Si l'entreprise commune en est une à l'égard de laquelle les pulsions profondes de la collectivité suscitent des conceptions divergentes, elle risque fort d'échouer et la mésentente qui en résultera gênera toutes les entreprises communes confiées au gouvernement. Une population qui partage origine et traditions et qui est profondément habituée à penser de la même façon sur les questions fondamentales peut être en mesure de maintenir sans difficultés l'entente nécessaire à une action collective qui influe sur tous les aspects de la vie de l'ensemble. Cette homogénéité fait défaut au Canada, ce qui limite la portée des initiatives collectives susceptibles d'être menées efficacement sous la direction du Dominion.

C'est pourquoi le Canada est un état fédéral et doit le demeurer. Des divergences sous-jacentes profondes ne peuvent être constamment surmontées par la coercition. Il existe évidemment diverses questions—et elles sont de plus en plus nombreuses—au sujet desquelles il existe une communauté d'intérêts et d'objectifs suffisante pour qu'elles puissent être confiées au gouvernement fédéral. Les moyens de transport et de communications modernes ainsi que l'intégration de l'économie portent de nombreuses questions au niveau des intérêts généraux qui, moyennant une entente, peuvent être régis par le gouvernement fédéral³.

Selon D. Smiley, cette analyse a deux conséquences. En premier lieu:

Une croissance économique constante dont les répercussions se fassent sentir dans tout le Canada est nécessaire à la viabilité du régime fédéral... les perturbations économiques générales soumettent le tissu fédéral à de graves tensions. Le ciment nécessaire, c'est-à-dire les circonstances qui engendrent un consensus suffisant au bon fonctionnement du fédéralisme, est donc un bien-être largement réparti.⁴

En second lieu:

En raison du caractère dualiste de la société canadienne, il y a lieu de s'interroger sur la sagesse à long terme des initiatives fédérales dans les domaines qui touchent le plus directement aux différences culturelles entre les communautés francophone et anglophone du Canada. Selon l'analyse de la Commission, l'action collective par le truchement d'un gouvernement démocratique suppose un objectif commun et une méthode convenue pour y parvenir. Or, depuis la Deuxième Guerre mondiale, la participation fédérale à un grand nombre de domaines qui ont directement trait à la qualité de la vie culturelle s'est nettement accrue, qu'il s'agisse de l'hospitalisation et de la santé publique, du bien-être social, du sport amateur, de l'enseignement universitaire ou de la promotion des arts et des lettres, par exemple. Ces initiatives fédérales ont évidemment créé certaines tensions dans notre régime fédéral et il y a tout lieu de croire qu'elles s'intensifieront...⁵

De nos jours, l'adaptation aux changements structurels de l'activité industrielle dans une économie mondiale en ralentissement et plus concurrentielle impose effectivement de fortes tensions au tissu fédéral. Là encore, on pourrait dire que:

Il n'est pas du tout certain... que l'équilibre nécessaire au bon fonctionnement du fédéralisme puisse être atteint. Il n'est pas certain qu'on puisse accéder aux aspirations des provinces sans priver le Dominion de la confiance et de l'appui dont il a besoin pour promouvoir des objectifs nationaux communs.⁶

L'évaluation présentée dans le rapport Rowell-Sirois a ceci de réconfortant qu'elle portait sur la situation régnant après les trente premières années de la Confédération. Or, voici que, près d'un siècle plus tard, nous sommes aux prises avec les mêmes incertitudes. Avec un peu de chance, nos homologues du siècle prochain éprouveront ces doutes lorsqu'ils essaieront d'établir un nouvel équilibre entre les rôles de deux ordres de gouvernement voués au service d'une même population.

Pour favoriser la coopération dans le cadre de ce système fédéral en constante évolution, il nous semble qu'une définition plus précise des responsabilités et du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux s'impose dans de nombreux domaines où une juridiction commune a été soit prescrite par la constitution, soit rendue inévitable par les exigences d'une économie moderne intégrée. Dans le monde intégré et interdépendant de cette fin de siècle, le modèle «classique» de fédéralisme, fondé sur le principe de la responsabilité fiscale (qui attribue à chaque province les sources de revenus nécessaires pour lui permettre de fournir, de façon indépendante, les services dont elle a la charge ou de s'acquitter des responsabilités que lui a confiées l'Acte de l'Amérique du Nord britannique) ne convient plus—pas plus qu'un système de «subventions d'après la norme nationale», à caractère inconditionnel, tel que celui proposé par la commission Rowell-Sirois. Cependant, nous ne pouvons pas non plus recommander une centralisation si poussée qu'elle forcerait les provinces à adhérer sans réserve aux priorités fédérales ou jetterait une lourde chape d'uniformité sur les diverses traditions culturelles ou régionales.

Si le fédéralisme classique est dépassé, il faut bien instituer d'autres formes praticables de coopération. C'est le but recherché dans nombre des recommandations de ce rapport relatives à la conception ou à la structure des institutions, lesquelles visent à améliorer la façon dont les gouvernements peuvent rendre compte de la partie des ressources de la nation qui est affectée par l'entremise du secteur public—y compris les ressources mobilisées par le gouvernement fédéral et transférées aux provinces dans le cadre des accords fiscaux entre les deux ordres de gouvernement.

Faire en sorte que les gouvernements puissent mieux rendre compte de l'usage qu'ils font de leurs ressources financières n'est pas chose facile. Cer-

tains problèmes de décentralisation propres aux grandes organisations sont universels et persistants. Les principes jumelés d'une responsabilité globale centrale et d'une entière autorité d'application locale sont conflictuels, sinon contradictoires—tout comme le sont les objectifs jumelés d'une constitution qui rend un gouvernement central responsable du bien-être général de l'individu ainsi que du développement d'une société unie et d'une économie nationale intégrée, mais qui confie aux gouvernements provinciaux la prestation des services de santé, d'enseignement et sociaux.

Au Canada, la réalité politique s'oppose à la répartition précise des responsabilités et empêche certainement les hommes politiques fédéraux de se désintéresser de certains domaines relevant des provinces. (La tentation joue évidemment dans les deux sens.) En tant que représentant politique, le député fédéral ne peut négliger aucune des préoccupations immédiates de ses électeurs. En fait, le député fédéral, tout comme son homologue provincial, s'intéresse vivement aux questions de santé, d'enseignement postsecondaire ou de garderies. Le citoyen qui fait appel à son député fédéral ne veut pas s'entendre répondre que certains problèmes relèvent de la province; d'ailleurs, chose encore plus importante, ce n'est pas là la réponse que désirent fournir nombre de députés fédéraux.

Ainsi, tout effort visant à rendre le système plus efficace par une décentralisation officielle est compensé par le désir des députés fédéraux d'intervenir dès que les intérêts de leurs électeurs semblent être en jeu. Ces interventions se situent souvent dans des domaines relevant des provinces. (Parallèlement, bien sûr, les hommes politiques provinciaux se préoccupent de questions de compétence fédérale lorsque les électeurs disent souffrir de l'action—ou de l'inaction—du gouvernement fédéral.) Ainsi, si parfaite que soit l'organisation en théorie, elle ne permet pas de laisser les réalités à la porte. Cette simple observation explique en partie pourquoi le fédéralisme se caractérise à maints égards par une adaptation pragmatique à l'évolution des circonstances.

Le fédéralisme est également, toutefois, une question de principe fondamental et de philosophie politique. Il reflète autant la vision des idéalistes en politique que les accommodements des réalistes.

L'évolution des accords fiscaux jusqu'à leur état actuel témoigne d'engagements individuels en faveur de programmes publics qui reflètent mieux les principes d'équité ou de partage, ou le sentiment de sécurité que donne l'appartenance à une collectivité. Cependant, on ne peut comprendre notre système fédéral si l'on n'y voit pas le résultat des luttes antérieures visant à concilier la volonté d'établissement d'une communauté d'envergure nationale et le souci d'autonomie régionale dans la prestation de programmes destinés à des groupes culturels différents et répondant à des besoins divers.

En ce qui concerne la responsabilité, la position officielle—énoncée avec vigueur par la commission Rowell-Sirois et reprise en 1966 par le ministre des Finances de l'époque (voir chapitre II)—est que chaque ordre de gouvernement doit être directement responsable du prélèvement des ressources nécessaires au financement de ses dépenses propres. Dans ces conditions, il semblerait justifié que le gouvernement fédéral se retire des programmes actuels de transferts intergouvernementaux. Toutefois, nous avons déjà fait observer que ce principe va de toute évidence à l'encontre d'autres principes. Les principes de péréquation et d'équité ou d'accès universel aux programmes nationaux exigent que le gouvernement fédéral contribue aux dépenses relevant des provinces pour que les objectifs nationaux dont nous avons parlé soient atteints.

De plus, une certaine coordination se révèle souvent nécessaire pour atteindre un objectif commun ou pour s'assurer que l'appartenance au Canada puisse signifier la même chose d'un bout à l'autre du pays. Une présence nationale peut être nécessaire pour garantir un financement suffisant aux programmes dont les avantages, dans une économie de plus en plus intégrée et où la population est de plus en plus mobile, débordent du cadre des provinces.

C'est pour cette raison qu'au principe de la responsabilité fiscale directe des dépenses de programmes doit s'ajouter une forme quelconque de responsabilité indirecte à l'égard des transferts intergouvernementaux. En fait, on demande aux parlementaires fédéraux d'autoriser le transfert aux provinces de recettes fédérales destinées à financer des programmes jugés d'intérêt national.

En tant que parlementaires fédéraux, nous ne pouvons nous soustraire à l'obligation de veiller à ce que ces programmes, financés en partie par les contribuables fédéraux, concourent aux objectifs nationaux. C'est-à-dire que nous nous devons de surveiller les conditions d'exécution des programmes dans lesquels un intérêt national important est en jeu, ainsi que d'en rendre compte au public par l'intermédiaire du Parlement.

Ce problème fondamental se présente, sous diverses formes, dans chacun des programmes que nous avons eu à examiner. Nous avons cherché non à trouver une solution simple et unique à ce problème, mais à définir dans chaque cas un mécanisme permettant de rendre convenablement compte de l'utilisation des fonds publics attribués par le Parlement du Canada. Avant de poursuivre sur cette lancée, cependant, il serait peut-être utile de donner un bref aperçu des observations du Groupe de travail au cours de ses audiences à travers le pays.

Observations du Groupe de travail

S'il est une conclusion qui se dégage des témoignages entendus au cours de nos déplacements à travers le pays, c'est que les citoyens canadiens sont plus sensibles à ce qui les unit qu'à ce qui les sépare. Ils s'intéressent davantage aux aspects pratiques du système fédéral qu'aux détails de la répartition des compétences. Malgré les tensions et les polémiques soulevées par la politique énergétique, la Constitution et les frais de la GRC, entre autres choses, nous avons constaté que les Canadiens ne semblaient guère avoir de mal à vivre leur double appartenance, c'est-à-dire à être à la fois des contribuables et des électeurs fédéraux et des contribuables et des électeurs provinciaux. Nous avons la profonde satisfaction de pouvoir confirmer que les Canadiens demeurent disposés à partager leur bonne fortune sous forme de redistribution interpersonnelle et de transferts interrégionaux. Ils attendent du gouvernement fédéral qu'il veille à l'application de normes nationales convenables d'accès et d'équité, dans les programmes qui permettent aux Canadiens d'avoir des chances égales. Peu de personnes, parmi celles que nous avons rencontrées, se sont élevées contre la nécessité de laisser au gouvernement fédéral un rôle directeur bien affirmé dans la fixation de ces normes natio-

nales. Il a été particulièrement encourageant d'entendre de nombreux responsables et ministres provinciaux affirmer que, lors de négociations avec leurs homologues fédéraux, peu de divergences graves apparaîtraient au sujet des objectifs nationaux fondamentaux. En résumé, les Canadiens sont plus unis que leurs gouvernements semblent parfois l'être—les liens qui les unissent sont en réalité beaucoup plus forts que les relations entre leurs gouvernements ne pourraient le laisser croire.

Les Canadiens exigent un fédéralisme coopératif efficace. Des témoins représentant des centaines de citoyens oeuvrant dans la prestation des services de santé, dans l'enseignement, dans les services sociaux et dans le secteur socio-culturel ont bien fait savoir qu'ils ne toléreraient pas longtemps que les rivalités entre gouvernements fassent obstacle à la prestation des services essentiels ou des ressources nécessaires pour les rendre accessibles à tous les Canadiens.

Parallèlement, les représentants de plusieurs gouvernements provinciaux se sont dits préoccupés des tensions sans précédent auxquelles sont actuellement soumises les relations fédérales-provinciales. Pour que notre système fédéral serve mieux les témoins qui ont comparu devant nous et tous ceux qu'ils représentaient, nous espérons que nos travaux contribueront tant soit peu à la solution de ce problème.

Le Groupe de travail n'a pas besoin de rappeler que ce vaste pays qui est le nôtre a été béni par la providence et la nature. Ce que nous voulons souligner, cependant, c'est la profondeur de notre richesse nationale en énergie humaine et en esprit de solidarité. Ce qui est ressorti tout au long de nos déplacements, c'est l'esprit de participation et de partage, le sens du dévouement envers la collectivité, si manifeste chez les nombreux représentants de services et d'organismes bénévoles. Beaucoup avaient parcouru de longues distances ou venaient de coins éloignés; beaucoup aussi s'étaient déplacés malgré infirmités ou handicaps. Ne disposant que de peu de temps et, dans la plupart des cas, d'encore moins d'aide ou de personnel de soutien, ils avaient préparé des mémoires bien pensés et personnels. Ils ont plaidé non pour leur propre cause, mais pour l'obtention des ressources qui leur permettraient de servir les autres. On ne peut pas traverser le pays et entendre les représentants de

ses nombreux groupes d'intérêt et de ses diverses cultures sans en sortir plus attaché à notre identité canadienne et à notre avenir de fédération.

Nous pensons que cette forme de participation publique est souhaitable lors de l'examen périodique des relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces. Notre rapport tient compte des avis et des observations que nous avons recueillis lors des audiences publiques et il serait incohérent de ne pas demander que les parlementaires jouent à l'avenir un rôle similaire. Une recommandation en ce sens figure plus loin dans ce chapitre.

Il faut reconnaître, bien sûr, que les observations que nous avons recueillies provenaient de groupes d'intérêt particuliers. Elles émanaient de personnes qui avaient consacré une bonne partie de leur vie personnelle ou professionnelle à une activité particulière. Ces personnes avaient une idée précise des objectifs importants auxquels des ressources supplémentaires pourraient être affectées: elles ont essayé de décrire, en termes humains, la contribution que pourrait apporter un budget plus important. Elles avaient éprouvé de la frustration et même de la colère lorsqu'elles n'avaient pu trouver les ressources supplémentaires qu'elles jugeaient nécessaires. Chacun pouvait, en toute sincérité, être assez persuasive pour nous convaincre qu'une activité particulière ne bénéficiait pas de fonds suffisants et que le gouvernement fédéral devait intervenir pour augmenter le budget, accroître les ressources, avancer l'ordre de priorité malgré les décisions du gouvernement provincial, les dispositions constitutionnelles ou les contraintes budgétaires.

Nombre de ces demandes, émanant de sources diverses, se heurtent aux choix difficiles que nécessite la répartition de ressources limitées entre des besoins concurrents. Nous ne pouvons évaluer les demandes que nous avons entendues par rapport à celles qui sont nécessaires pour relever les normes écologiques, pour améliorer la sécurité des travailleurs industriels, pour accroître les chances d'épanouissement culturel de ceux qui vivent dans les villes ou dans les régions éloignées ou pour assurer de meilleures conditions de logement aux autochtones. Nous ne pouvons pas non plus ignorer le fait qu'il faut respecter les différences culturelles et régionales reflétées dans les priorités de dépenses

ou les mesures fiscales différentes des provinces, ni le simple besoin de respecter la division constitutionnelle des pouvoirs et des responsabilités.

En d'autres termes, nous devons admettre que nos audiences ne pouvaient, de par leur nature, donner un juste aperçu de toutes les considérations à prendre en compte lors de la renégociation des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Nous avons donc fait ce qu'il appartient aux hommes politiques de faire: nous avons ajouté nos jugements personnels aux témoignages que nous avons entendus pour formuler notre réponse aux observations publiques que nous avons écoutées très attentivement lors des audiences que nous avons tenues dans tout le pays.

Objet du rapport

Un dernier mot s'impose au sujet du but de notre rapport. Tout d'abord, notre propos n'est pas de mettre sur pied une structure qui durera des dizaines d'années. Rien n'est permanent dans un système fédéral, exception faite de ses principes fondamentaux. Il serait vain de vouloir établir une fois pour toutes une répartition optimale des fonctions et l'ampleur des transferts et, aussi bien, nous n'avons pas essayé de le faire.

Ce que nous cherchons à établir est un système qui, dans la mesure du possible, possède ses mécanismes autocorrecteurs et ses propres garde-fous, un système qui soit souple, élastique et assez robuste pour résister aux chocs. Nous savons que les cinq prochaines années risquent d'apporter des changements et des surprises dont aucune formule ne saurait tenir entièrement compte à l'avance. Nous avons essayé d'indiquer la direction qu'il semble pour le moment judicieux de prendre pour les cinq prochaines années et de ne pas nous engager irrévocablement sur des accords qui pourraient être remis en cause par des événements imprévus.

Ensuite, nous n'avons pas pour but d'entreprendre une analyse complète de l'évolution passée et future des relations fiscales au Canada. En tant qu'hommes politiques, nous avons tenté de recenser les questions clés sur lesquelles les députés devront porter un jugement—un jugement politique—lorsqu'ils débattront de la révision des

accords fiscaux. Nous espérons que, ce faisant, nous aiderons également tous les Canadiens qui s'y intéressent à comprendre ces accords et à exprimer leur propre point de vue. Nous espérons aussi que notre rapport sera utile aux gouvernements provinciaux et au gouvernement fédéral, qui devront débattre collectivement de ces accords et les négocier. Ce document n'expose pas une position de négociation du gouvernement fédéral, mais un commentaire conçu dans l'optique de parlementaires fédéraux concernés.

Par conséquent, ce rapport a pour objet de mieux faire comprendre les accords fiscaux au Canada dans leur contexte historique ainsi que de fournir des éléments d'appréciation et des recommandations utiles pour la renégociation de ces accords. Sachant que nombre de ces questions seront réglées en dernier ressort par le gouvernement fédéral et les provinces, nous avons voulu commenter et évaluer, autant que présenter des recommandations. Dans les cas de divergences d'opinions, nous n'avons pas hésité à présenter tous les points de vue des membres du Groupe de travail. Etant donné la diversité du pays et la complexité des ensembles changeants d'accords fédéral-provinciaux et interrégionaux qui témoignent de l'interaction de valeurs et de philosophies nombreuses et variées, il n'est pas surprenant—ni décourageant—que sept personnes représentant cinq régions et trois partis politiques ne soient pas parvenues à un accord sur tous les points. Nous ne nous excusons pas de n'avoir pu aplanir toutes nos divergences d'opinions dans la formulation de recommandations précises.

Ce qui nous a encouragés, et ce qui pourrait surprendre le lecteur, est que nous avons pu discuter de ces questions avec la volonté de trouver, dans la mesure du possible, des solutions mutuellement acceptables aux pressions réelles et changeantes de la conjoncture actuelle. Nous n'avons pas discuté de ces questions sans passion, mais nous les avons abordées sans esprit de confrontation; non sans désaccord, mais dans le respect des différences sincères de points de vue et de préoccupations des diverses régions, ainsi que des philosophies différentes qui nous inspirent. Nous nous sommes attaqués à la tâche, non les uns aux autres, et ce document est tout simplement un rapport sur les problèmes actuels des relations fédérales-provinciales tels que les perçoit un

groupe varié d'hommes politiques qui ont été brièvement exposés à un échantillon d'opinions éclairées et aux préoccupations de Canadiens concernés de toutes les régions du pays.

Tout comme le Canada représente un compromis et un paradoxe face aux éléments qui militent contre son existence de pays uni, le fédéralisme canadien réalise l'intégration et l'équilibre de nombreuses forces divergentes. Sa force réside dans l'alliance du pragmatisme et des principes, dans le compromis entre les philosophies conflictuelles et les nombreuses réalités qui forment une société.

Nous savons que nos travaux marquent la première occasion de consultation du public et de

participation active du Parlement, dans le cadre du réexamen et de la renégociation des principaux éléments du fédéralisme fiscal au Canada. Estimant que cette participation est importante, *le Groupe de travail recommande*

qu'avant toute négociation intergouvernementale future sur les accords fiscaux les députés aient de nouveau l'occasion de consulter ainsi le public.

Notre rapport prouve, selon nous, que ce genre de consultation permet de replacer dans un contexte des plus utiles des négociations à venir.

Notes du chapitre I

¹ Donald V. Smiley, s.l.d., *Rowell-Sirois Report*, Vol. I, Toronto, McClellan and Stewart, 1963, p. 2.

² *Ibid.*, p. 3.

³ Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940, p. 103.

⁴ Smiley, *Rowell-Sirois Report*, p. 4.

⁵ *Ibid.*, p. 5.

⁶ Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, *Rapport*, p. 68.

Annexe I-A

Extraits du rapport Rowell-Sirois de 1940

Les extraits ci-joints comprennent les sommaires de chaque chapitre du volume I du rapport Rowell-Sirois, où la Commission pose son interprétation de l'histoire économique depuis la Confédération jusqu'à la rédaction dudit rapport. On y trouvera aussi la conclusion de la Commission relativement aux dispositions touchant les pouvoirs économiques ainsi que les transferts entre le gouvernement fédéral et les provinces, notamment un exposé des problèmes liés aux subventions conditionnelles.

COMMISSION ROYALE DES RELATIONS ENTRE LE DOMINION ET LES PROVINCES

ARRÊTÉ MINISTÉRIEL

CONSEIL PRIVÉ

CANADA

Copie certifiée conforme à la minute d'une assemblée du très honorable W.L. Mackenzie King, Premier Ministre, portant la date du 5 août 1937, soumettant, de l'avis du ministre des Finances et du ministre de la Justice:

C.P. 1908

Le comité du Conseil privé a été saisi d'un rapport du très honorable W.L. Mackenzie King, Premier Ministre, portant la date du 5 août 1937, soumettant, de l'avis du ministre des Finances et du ministre de la Justice:

1. Que par suite de l'évolution économique et sociale du Canada depuis 1867, le gouvernement du Canada et ceux des provinces ont dû, dans l'intérêt public, assumer des responsabilités et développer des services d'État à un point qui n'avait pas été envisagé lors de l'établissement de la Confédération;
2. Que l'acquittement des devoirs qui en résultent entraîne des dépenses qui doivent être suffisantes pour assurer non seulement une administration des plus efficaces chez tous lesdits gouvernements, mais aussi une répartition des pouvoirs et fonctions aussi heureuse que possible entre eux. Qu'il en sera surtout ainsi si l'on doit comprimer au minimum le fardeau des dépenses publiques, et si les pouvoirs d'imposition des divers corps administratifs doivent

posséder l'efficacité et l'élasticité nécessaires pour faire face aux demandes qui leur sont faites;

3. Que les dépenses de l'État s'accroissent du fait de la multiplication et du chevauchement des services fédéraux et provinciaux en divers champs d'activité, et que, sous d'autres rapports, l'intérêt public peut avoir à souffrir d'un manque de délimitation convenable des pouvoirs des gouvernements et de leurs responsabilités;
4. Que divers gouvernements provinciaux et autres organismes d'administration publique ont représenté que les sources disponibles de revenu des gouvernements provinciaux sont, en général, insuffisantes pour leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités constitutionnelles, y compris les frais de soulagement du chômage et la dispensation d'autres services sociaux, de même que les charges fixes de leurs échéances, que par conséquent, s'ils doivent honorer leurs obligations, il sera nécessaire soit de leur attribuer de nouvelles sources de revenus, soit de réduire leur responsabilité constitutionnelle et leurs charges gouvernementales, à moins qu'il ne soit usé des deux méthodes;
5. Que les gouvernements provinciaux ont représenté que les organismes d'administration municipale, qui sont de création provinciale et dont les pouvoirs et les responsabilités découlent des provinces, ont les mêmes problèmes à résoudre, que notamment des dépenses inévitables par les municipalités ont indûment grevé les biens-fonds, retardant ainsi le rétablissement économique, aussi que les relations entre provinces et municipalités constituent un des facteurs essentiels du problème des finances provinciales;
6. Qu'enfin il a été exposé que si des mesures nécessaires ne sont pas prises, l'agencement des pouvoirs et responsabilités attribués aux divers gouvernements par l'acte confédératif ne répondra plus

adéquatement aux nécessités créées par les nouvelles conditions économiques et sociales, ainsi que par un déplacement des forces économiques, soumettant la structure gouvernementale du Canada à une tension et une violence excessives.

A ces causes, le Premier Ministre, de l'avis du ministre des Finances et du ministre de la Justice, recommande:

1. Qu'il est opportun d'examiner de nouveau les bases sur lesquelles repose le pacte confédératif du point de vue financier et économique, ainsi que de l'attribution des pouvoirs législatifs à la lumière des développements économiques et sociaux des derniers soixante-dix ans.

Histoire de la commission

La Commission fut créée par un arrêté ministériel (C.P. 1908) daté du 14 août 1937, et dont le texte est reproduit aux pages précédentes.

Le 31 août 1937, M. Alex. Skelton, chef du service des recherches à la Banque du Canada, fut nommé par arrêté ministériel (C.P. 2113) secrétaire de la Commission et directeur des recherches. Mlle M.K. Rowland fut ensuite adjointe au secrétaire pour l'aider dans sa tâche administrative. M. Adjutor Savard fut nommé secrétaire français, et particulièrement chargé de la correspondance et des relations avec les Canadiens de langue française. M. Savard fit fonctions de secrétaire aux audiences tenues dans diverses capitales provinciales et, aux dernières phases de l'enquête, il reçut l'importante mission de surveiller la traduction du rapport, des appendices et des autres études publiées sous l'égide de la commission. M. Wilfrid Eggleston fut nommé secrétaire adjoint; son rôle consista surtout à voir au compte rendu des séances et à organiser les déplacements de la Commission. Les séances publiques terminées, M. Eggleston passa au service des recherches de la Commission. M. R.M. Fowler, de Toronto, fut nommé registraire et secrétaire juridique du juge en chef Rowell, président de la Commission, et après la retraite du juge en chef, M. Fowler resta attaché au secrétariat de la Commission. M. Louis S. Saint-Laurent, C.R., de Québec, et M. James McGregor Stewart, C.R., d'Halifax, furent nommés conseillers juridiques près de la Commission, pour ses audiences publiques; mais à l'exception de certaines séances tenues à Ottawa, il n'y eut qu'un conseiller à chaque audience.

Instructions—Les instructions telles que spécifiées dans l'arrêté ministériel créant la Commission lui imposaient une tâche complexe et de grande envergure. Mais nonobstant l'ampleur des termes de l'arrêté, ils se rattachaient en définitive à un problème transcendant, à savoir: les relations entre le Dominion et les provinces. La Commission orienta donc son enquête nettement en fonction de ce problème primordial. Nombre de plaidoyers présentés devant la Commission avaient trait à

d'autres questions et, de ce fait, ne relevaient pas de cette enquête.

L'arrêté précisait que la Commission devrait éventuellement faire rapport sur certaines conditions, notamment: les responsabilités grandissantes du gouvernement par suite des développements économiques et sociaux; la nécessité d'une "répartition des pouvoirs et fonctions aussi heureuse que possible" entre les gouvernements; la prétention que les dépenses se trouvaient augmentées du fait du chevauchement et du double emploi des services entre le Dominion et les provinces; la plainte émanant des provinces à l'effet que leurs sources de revenus ne suffisaient plus à leur permettre de remplir leurs obligations constitutionnelles; leur plaidoyer à l'effet que les municipalités se trouvaient confrontées avec des difficultés financières identiques et, particulièrement, que les conditions étaient telles qu'elles imposaient un fardeau trop onéreux sur la propriété immobilière; et, finalement, la suggestion qu'à moins que les mesures nécessaires ne fussent prises, la structure gouvernementale serait soumise à une tension et une violence excessives sous le choc des nouvelles tendances économiques et sociales et par suite du déplacement qui se produit des forces économiques.

Les phrases opérantes de l'arrêté ministériel enjoignaient encore plus précisément à la Commission: "d'examiner de nouveau les bases sur lesquelles repose le pacte confédératif du point de vue financier et économique, ainsi que l'attribution des pouvoirs législatifs à la lumière des développements économiques et sociaux des derniers soixante-dix ans". Sans limiter la portée d'une telle enquête la Commission avait particulièrement pour mission:

- "(a) d'examiner le mode constitutionnel de répartition des sources de revenu et des charges entre le gouvernement du Dominion et ceux des provinces, d'établir les résultats de ladite répartition et de s'assurer si son application convient aux conditions actuelles de même qu'elle sera appropriée aux conditions futures;
- (b) de s'enquérir du caractère et du montant des taxes perçues au Canada, de considérer celles-ci du point de vue légal, constitutionnel, financier et économique, et de déterminer si l'imposition, telle qu'actuellement répartie et effective, est la plus équitable et efficace qui se puisse concevoir;
- (c) d'examiner les dépenses et les dettes publiques en général afin de déterminer si la présente répartition du fardeau administratif est équitable et si elle favorise une administration efficace; de préciser la faculté qu'ont les gouvernements fédéral et provinciaux de s'acquitter de leurs responsabilités gouvernementales sous le régime de la présente répartition des fonctions et pouvoirs publics ou en vertu d'une nouvelle répartition qui pourrait en être faite;
- (d) d'étudier les subsides et octrois du Dominion aux gouvernements des provinces."

L'arrêté ministériel créant la Commission lui assignait clairement une double tâche: les commissaires avaient pour mandat d'étudier les faits révélés par leur enquête, d'en faire rapport, et de "dire ce qui, à leur avis, sous réserve du maintien d'une répartition des pouvoirs législatifs nécessaires au fonctionnement de notre système fédéral, aux besoins du pays et à l'unité nationale, sera le plus propre à maintenir d'une part un état d'équilibre entre la capacité financière et les obligations et fonctions de chaque gouvernement, et à favoriser, d'autre part, l'acquittement plus efficace, indépendant et économique des responsabilités gouvernementales au Canada". En résumé, la Commission devait à la fois rechercher les faits et présenter des recommandations.

En dépit des promesses faites au président et au secrétaire, lors de leur visite aux chefs des gouvernements provinciaux en septembre et octobre 1937, la Commission n'a pas reçu de toutes les autorités provinciales le concours espéré. Le gouvernement de l'Alberta a décliné l'invitation de comparaître devant la Commission ou de participer à ses travaux. L'attitude de ce gouvernement est précisée dans une réponse du premier ministre Aberhart au président, qui demandait l'avis du cabinet provincial sur divers sujets:

Cabinet du premier ministre

ALBERTA

EDMONTON, LE 30 MARS 1938.

A l'hon. Newton W. Rowell,
Président de la Commission royale des relations
entre le Dominion et les provinces

Cher Monsieur,

La législature ayant décidé de ne pas présenter de mémoire à la Commission pour les raisons déjà indiquées au gouvernement fédéral, nous nous permettons de vous faire respectueusement observer qu'il serait inopportun et contraire à la décision de la législature de répondre au questionnaire que vous nous avez adressé.

Nous avons l'intention de présenter directement au gouvernement fédéral un mémoire complet, dont nous ferons parvenir une copie à chacune des provinces.

Sincèrement vôtre,

(SIGNÉ)
WILLIAM ABERHART,
Premier ministre.

La Commission avait également demandé si le gouvernement voyait des inconvénients à ce qu'elle interrogea divers fonctionnaires au sujet des chevauchements d'attributions; mais le premier ministre s'y opposa, en

raison de la décision prise par la législature.² Cependant, lors des séances tenues à Edmonton, la Chambre de commerce de cette ville soumit une étude détaillée de la situation de la province dans la Confédération, ce qui évita une sérieuse lacune dans nos renseignements.

A la première audience tenue par la Commission à Québec, un avocat représentant le gouvernement local souhaite la bienvenue aux commissaires et leur remet un mémoire exposant les raisons pour lesquelles la province s'abstenait. Le mémoire contenait ce passage:

"...nous devons déclarer que le gouvernement de la province de Québec ne comparait devant cette Commission, ni en qualité de demandeur, ni en qualité de défendeur; et qu'il n'entend être lié en aucune façon par les conclusions de votre rapport.

Si le gouvernement de Québec a cru devoir se faire représenter à cette séance initiale, c'est qu'il n'a pas voulu manquer de courtoisie envers la Commission; c'est aussi parce que son silence aurait pu être considéré comme un acquiescement au principe qu'a posé le gouvernement fédéral, en confiant à une Commission nommée par lui seul la mission de faire enquête en vue d'amender l'acte fédératif de 1867."³

Nous avons d'abord obtenu le plein concours du gouvernement de l'Ontario, qui a fourni à la Commission des renseignements statistiques et a participé aux audiences publiques à Toronto, sous réserve de certaines questions auxquelles il n'a pas voulu répondre. Puis le gouvernement ontarien a cessé sa collaboration, en alléguant un manque de parole de la part du gouvernement fédéral qui n'avait pas attendu le rapport de la Commission pour modifier, dans la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, l'article relatif aux dons.⁴

[RÉSUMÉS DES CHAPITRES]

Résumé—Les graves responsabilités et la position prédominante du gouvernement fédéral en matière de finances

L'accord financier met en vive lumière les diverses déclarations des Pères de la Confédération touchant l'importance des fonctions du nouveau Dominion dans le domaine des finances et le rôle plutôt secondaire assigné aux provinces. La grave responsabilité de la défense nationale retombait désormais sur le Dominion et les Trésors provinciaux se voyaient déchargés de ce fardeau aux proportions imprévisibles. Les fonds affectés à l'aménagement économique des colonies avaient constitué jusque-là le principal chapitre de leur budget. La Confédération avait précisément pour l'un de ses principaux objectifs la poursuite encore plus énergique de cette tâche et la mise en disponibilité à cette fin de ressources financières encore plus considérables. De fait, le Dominion prenait le caractère d'un immense trust de

valeurs visant à grouper les colonies dans un effort commun pour assurer l'exploitation profitable d'un domaine aux proportions continentales. Tout l'actif des provinces s'adaptait à une telle réalisation, ainsi que les dettes dont elles s'étaient chargées pour l'acquérir, revenaient au Dominion. On prévoyait que le fardeau des obligations conservées par les provinces, en fonction du chiffre de leur population, irait plutôt en diminuant qu'en augmentant. Les conditions économiques et sociales de l'époque ne donnaient pas lieu de prévoir que le coût de l'instruction publique et de l'assistance sociale s'accroîtrait démesurément par rapport à l'augmentation de la population. On s'attendait que la floraison rapide des institutions municipales permettrait à ces dernières de se charger à l'avenir de tout surcroît de dépenses en ce domaine, et relèverait effectivement les Trésors provinciaux d'une partie des obligations existantes.

L'attribution au Dominion des domaines administratifs les plus doués de dynamique et les plus susceptibles d'expansion tandis que les provinces servaient les plus stabilisés ou les plus propres, apparemment, à perdre de leur importance, explique cette répartition très inégale des sources de revenu. Afin qu'il fût en mesure de s'acquitter des obligations croissantes autant qu'imprévisibles de l'État, le Dominion reçut un pouvoir fiscal illimité. Les provinces ne disposèrent désormais que d'une faible partie de leur ancien revenu. Force fut accorder aux provinces le droit à l'impôt direct pour qu'elles puissent conférer ce pouvoir aux municipalités qu'elles créeraient. Mais l'expérience de l'époque portait à croire à l'impossibilité, dans la pratique, de l'application avantageuse de l'impôt direct des gouvernements centraux. Les revenus additionnels tirés des terres domaniales, plutôt que le produit de l'impôt direct, étaient suffisants à fournir tout revenu additionnel dont la province pourrait avoir besoin. Les subventions auxquelles on eut recours devaient à peine permettre aux provinces de boucler leur budget. On n'envisageait pas la possibilité d'une révision du montant fixé et, à une seule exception près, d'un caractère temporaire, la subvention n'était pas supposée s'accroître en fonction de la population.

Sommaire, de 1867 à 1896

Au cours des trente premières années de la Confédération, le Canada prit sa forme géographique définitive et adopta le programme d'action réalisable à l'avenir en matière d'économie nationale. Malgré ces réalisations, la période n'en fut pas moins remplie de difficultés, de sources de découragement et même de faillites. L'expansion de l'économie nationale ne se réalisa pas. La crise prolongée affaiblit les sentiments de loyauté encore nouveaux et assez délicats. Le gouvernement fédéral qui avait, au début, pris la direction de la nation avec force et assurance piétinait sur place et semblait avoir perdu sa voie. Ses hésitations contribuaient à affaiblir ses revendications à la prédominance sur les provinces. La loyauté provinciale, au contraire, fit preuve d'une vigueur insoupçonnée et les décisions du Conseil privé confirmèrent la possession par les provinces d'un vaste

domaine d'activité qui échappait dorénavant à la compétence fédérale. Mais les provinces se trouvaient dans des difficultés financières que, malgré tous leurs efforts, elles n'ont pas encore réussi à surmonter. Si les provinces manquaient de ressources financières, le Dominion ne réussissait pas à donner naissance à un véritable sentiment national. La période se terminait donc dans des circonstances qui ne garantissaient en rien l'équilibre nécessaire à la réussite de la fédération et qui permettaient de se demander s'il serait possible d'assurer le libre jeu des aspirations provinciales sans enlever au Dominion la confiance et la fidélité dont il avait besoin pour atteindre sa fin d'ordre national.

Résumé—1896-1913

Les efforts communs de toutes les régions, en vue de la mise en valeur du pays, de 1896 à 1913, ont cimenté l'union politique de 1867 et les Canadiens ont pris conscience de leur entité nationale. Le sentiment croissant de la collectivité s'est accompagné d'une interdépendance économique de plus en plus serrée. Les programmes politiques d'ordre national visant à l'établissement de moyens de transport exclusivement canadiens et de la protection douanière ont efficacement contribué à faire de l'expansion survenue dans la culture du blé le point de départ d'un prors économique d'ordre général, à la suite duquel les entreprises industrielles de l'Est canadien durent compter en majeure partie sur l'exportation des denrées agricoles produites dans les Prairies. À l'exception des provinces Maritimes, qui se sont ressenties de cette expansion sans y prendre part d'une façon générale, le commerce du blé a fait prospérer tout le pays, mais cette prospérité restait subordonnée à la production rémunératrice du blé. L'unification économique se trouvait en grande partie réalisée, mais, pour lui assurer un succès durable, il fallait maintenir les ventes de blé à un niveau constant.

À mesure que les Canadiens des Prairies se spécialisaient dans la culture du blé destiné au marché international et que ceux des anciennes provinces consacraient leurs efforts à l'approvisionnement du marché domestique en une grande variété de biens et de services, l'ancienne autarchie de l'époque de colonisation disparaissait. Vers 1913 toute région encore vierge avait à peu près disparu. Avec l'avènement d'une interdépendance hautement spécialisée, l'aptitude des individus à surmonter les revers et les malheurs économiques par leurs propres efforts s'est trouvée grandement réduite, et apparurent les circonstances d'ordre matériel qui contraignent les gouvernements à s'engager dans des dépenses coûteuses pour des fins de sécurité sociale. L'intensité du progrès industriel attira les populations rurales vers les centres urbains, d'où accroissement de la demande et du besoin de l'organisation collective des services de toutes sortes.

L'expansion générale s'accompagna de nouvelles dépenses à tous les stades de l'administration. Cette augmentation s'explique en partie par la croissance de la

population et l'extension des zones requérant des services publics, et en partie par l'établissement, dans les municipalités urbaines, de nombreux services collectifs. En dépit de ces éléments, la préoccupation traditionnelle des gouvernements de l'Amérique britannique du Nord en matière d'aménagement économique continua de régir les finances publiques et atteignit son maximum d'intensité durant cette période. Les gouvernements, fédéral comme provinciaux, ont dépensé sans compter pour multiplier les occasions offertes à l'initiative privée. Ils ont du même coup, favorisé la croissance d'une économie nouvelle, plus productrice et plus diversifiée il est vrai, mais aussi plus vulnérable aux heures d'adversité. Dans la suite, ils se sont donnés du mal afin de modifier le caractère de même que l'importance relative des finances publiques au Canada.

Sommaire, 1914-1921

Nous ne connaissons pas encore dans le détail tous les effets permanents de la guerre à l'égard du Canada mais certains d'entre eux, du moins, sont d'ores et déjà manifestes. L'économie en a été revivifiée de plus d'une manière. Nos relations commerciales et financières avec les États-Unis se sont multipliées. La nécessité où nous étions de trouver au pays même les sommes nécessaires à la guerre a entraîné une expansion rapide de nos organes de finance, communiquant au régime une maturité qui lui manquait jusqu'alors. La demande insatiable de denrées lançait l'économie dans les principales voies qu'avait ouvertes l'expansion soudaine et massive de la culture du blé. L'affectation aux fins de l'exportation de régions nouvellement mises en valeur ou d'industries naissantes, de même que l'expansion prise par la culture du blé dans les Prairies nous inféoda beaucoup plus étroitement aux marchés d'exportation. L'industrie domestique s'exerça encore davantage à alimenter les besoins des groupes exportateurs. En même temps, la guerre eut pour effet lointain d'entraver le commerce entre nations et de rendre nos positions plus précaires sur les marchés étrangers. L'économie canadienne s'avérait encore plus accessible aux influences extérieures.

Tout le temps que dura le conflit, le gouvernement fédéral fut le point de mire de l'opinion publique. La grande oeuvre de la nation orienta les préoccupations de tous vers les questions d'intérêt national puis, en fin de compte, vers d'âpres contestations sur la nature même de cet intérêt. Ces divergences profondes naissaient des réflexes culturels, sociaux ou professionnels plutôt que des vieilles querelles de partis ou des griefs de certaines provinces contre le Dominion. A l'origine, en raison d'un idéal commun, l'ascendant dont jouissait le pouvoir central était presque absolue, mais il s'effrita si bien qu'à la fin un vide marquait seul la place de l'autorité fédérale. Il devint très difficile de rallier les intérêts bien définis qui réussissaient à se faire entendre de plus en plus dans le domaine fédéral à l'appui d'un programme d'action énergique de la part du Dominion. L'éclipse partielle des

provinces fut donc en somme de courte durée. Entre 1920 et 1930, les provinces devaient prendre une importance sans précédent alors que, sans so ensemble, la politique du Dominion avait un caractère négatif.

Au début de cette période, les occasions aussi variées qu'alléchantes, suscitées par la mise en valeur de l'Ouest, avaient, pour la plupart, suivi la courbe de la prospérité finissante.

On continua de diversifier les éléments du régime économique et la population dut se consacrer à des tâches hautement spécialisées. A mesure que les gens circonscrivaient leur activité et perdaient de leur aptitude aux permutations soudaines, les rouages économiques perdaient aussi une grande partie de leur flexibilité et de leur adaptabilité automatique au nouvel état de choses, traits qui avait caractérisé l'économie aux époques de colonisation. Au Canada s'annonçaient plusieurs des conditions essentielles qui avaient déjà poussé les nations les plus industrialisées d'Europe à assurer par voie législative la sécurité sociale des habitants. La guerre accéléra cette transformation significative de l'économie nationale et contribua à jeter dans l'ombre la doctrine sociale du laisser-faire. Les innombrables sacrifices qu'elle exigea de l'individu au profit de la collectivité faisaient prévoir les obligations réciproques de la collectivité envers l'individu. Au gens du peuple qui avaient fait les frais de la guerre, on donnait à entendre que la victoire inaugurerait une ère nouvelle. Non seulement furent-ils déçus dans leur attente, mais la disproportion flagrante qui exista pendant la guerre entre les récompenses et les sacrifices individuels élargit encore le fossé qui séparait les classes. Ce concours de circonstances suscita un surcroît d'intérêt envers le bien-être de ceux qui doivent se battre pour le pays. Hantés par les interventions de l'état en temps de guerre, nombre d'individus en vinrent à se demander pourquoi ils ne faisaient pas pour le bien-être ce qu'ils avaient fait pour la guerre. La guerre a beaucoup hâté chez-nous l'acceptation de la doctrine à la base des services d'amélioration sociale.

Toutes les dépenses de guerre retombèrent sur le Dominion au moment où il lui fallait encore subir seul les conséquences de l'imprudente politique ferroviaire inaugurée à l'époque où la culture du blé était la plus florissante. En sept ans, la dette publique du Dominion se trouva septuplée. Le pouvoir central répugnait à assumer de nouvelles responsabilités et cette dette écrasante devint le pendant financier de sa faiblesse dans l'ordre politique. D'autre part, la guerre avait mis un frein aux dépenses des gouvernements provinciaux. Ceux-ci, dans la suite, se lancèrent sans compter dans les dépenses afin de faire droit aux besoins accumulés. Dès lors, les provinces augmentèrent leurs dépenses au chapitre du bien-être social et, bien que des subventions conditionnelles du pouvoir fédéral leur eussent facilité la tâche, les événements des deux ou trois premières années de l'après-guerre laissèrent soupçonner que ce seraient les provinces, et non le Dominion, qui acquitteraient les frais croissants des œuvres de bien-être social.

Sommaire 1921-1930

Ainsi donc, pendant toute cette période, les provinces se montrèrent agressives, dans le domaine politique, quand elles voulaient se lancer dans un nouveau champ d'activité, mettre de l'avant leurs propres affaires et réclamer des privilèges au Dominion. Au sein de leurs difficultés, de leurs ambitions, de leurs perspectives de succès aussi bien que des inégalités qui les distinguaient, surgirent plusieurs groupes d'intérêts communs d'un caractère régional. Ces éléments d'ordre régional eurent pour effet d'affaiblir l'intérêt commun que suscitait l'urification nationale fondée sur le commerce du blé. Grâce à la prospérité générale de la période de 1920, laquelle fit croître le revenu national, les intérêts régionaux s'harmonisèrent sans heurts graves ou sans lourds sacrifices et les provinces purent, avec plus ou moins de difficultés, faire honneur aux nouveaux engagements qu'elles avaient contractés.

Mais le grave marasme économique qui commença à se faire sentir à la fin de cette période, et qui sera décrit au chapitre suivant, accentua considérablement les inégalités et fit pleinement ressortir l'instabilité sur laquelle reposait la prospérité et les divergences d'intérêts difficiles à concilier alors que les revenus s'affaissaient. Il devint d'autant plus difficile de concilier les divers intérêts en temps de crise, alors que les provinces les plus faibles, débordées dans leur effort pour être à la hauteur de leurs responsabilités nouvelles et anciennes, allaient devenir en tutelle à l'égard du Dominion, tandis que les provinces mieux nanties ne pouvaient que profiter d'une plus grande autonomie provinciale.

Le Contraste: 1867 et aujourd'hui

Dans les limites étroites des chapitres qui précèdent nous avons essayé de décrire les changements importants d'ordre économique, financier, politique et social qui constituent le fonds même des problèmes que posent les finances publiques et les relations entre le Dominion et les provinces. Pour bien comprendre ces problèmes, nous avons jugé nécessaire de passer en revue l'histoire de la Confédération, d'analyser les éléments qui ont orienté l'essor de la nation canadienne et qui ont fait le Canada d'aujourd'hui. Nous avons indiqué les mouvements d'idées qui ont amené la Confédération, l'attribution au fédéral de pouvoirs financiers et de responsabilités en 1867 et les objectifs politiques et économiques du présent Dominion britannique autonome de l'Amérique du Nord. Nous avons montré comment, dans ce cadre politique, les régions isolées et les noyaux d'établissements comptant moins de trois millions et demi d'habitants se sont accrus au point de former une nation de plus de onze millions d'âmes et dont l'organisation économique s'étend à tout un continent. Nous avons dit, notamment à propos du fonctionnement du régime fiscal fédéral, comment les villes grandes ou petites se sont transformées en vastes agglomérations urbaines et en grands centres métropolitains; comment l'indépendance du foyer et de la famille a fait place à des occupations

hautement spécialisées dépendant étroitement du fonctionnement harmonieux d'une économie d'échange compliquée; comment le revenu, maigre mais relativement stable, a augmenté au point de suffire aux exigences d'un niveau de vie bien plus élevé, mais aussi bien plus précaire; comment enfin la politique de laisser-faire des autorités s'est changée en une intervention de plus en plus fréquente, dans le but d'améliorer les situations économiques et sociales. Ces changements gros de conséquences ont produit un profond effet sur les finances publiques et particulièrement sur celles de notre régime fédératif.

Le Tableau 14, reproduit plus bas, illustre de façon frappante le changement profond opéré depuis la Confédération dans le rôle de l'État au double point de vue social et économique. De 1874 à 1937, le total des dépenses du gouvernement, par tête d'habitant, s'est multiplié onze fois. En même temps, la fraction du revenu national absorbé par les dépenses de l'État passait de moins d'un dixième à plus d'un quart. Les efforts communs tentés en vue d'aider au progrès économique et l'acceptation par la collectivité de la responsabilité en ce qui concerne le soulagement des misères individuelles et le relèvement du niveau du bien-être et de l'instruction ont fini par occuper, dans la vie économique du pays, une place de tout premier plan. Au temps de la Confédération, il eut été bien difficile de prévoir le rôle prépondérant que viendraient à jouer ces facteurs et d'inclure dans la Constitution des dispositions à leur égard. Les sommes dépensées en vue du progrès économique du pays, ajoutées aux intérêts de la dette de guerre et des déficits, ont rebondi de 14 à 384 millions de dollars. Les frais aux chapitres du bien-être et de l'instruction publique ont passé du chiffre presque insignifiant de 4 millions à celui de 360 millions de dollars. En toutes circonstances, de telles augmentations auraient été de nature à créer de sérieuses difficultés financières, mais ces difficultés s'aggravèrent sérieusement du fait de notre régime fédératif. La division des pouvoirs et des responsabilités établie lors de la Confédération se fondait sur les circonstances alors existantes. Le gouvernement fédéral était chargé des problèmes qui étaient alors de portée nationale, et dont les principaux étaient la défense et l'aménagement économique du pays, tandis que les questions d'intérêt surtout régional—notamment l'instruction publique, le bien-être social et les travaux d'intérêt local—étaient confiées aux provinces et à leurs municipalités. L'accroissement des dépenses et des fonctions de l'État a débordé les cadres simples établis en 1867. Certaines questions administratives autrefois d'intérêt local ont maintenant une importance nationale. Par ailleurs, les provinces ont assumé de fortes obligations au sujet de l'aménagement économique. L'invention de la voiture automobile a augmenté fortement les dépenses des provinces au chapitre du transport. Le bien-être public comporte un certain nombre de services indispensables ou importants qui constituent encore aujourd'hui les plus importantes charges des gouvernements locaux mais qu'on ne saurait rendre efficaces à moins de les traiter d'un point de vue national. Au moment de la Confédération on ne pensait pas que les provinces auraient à contracter de fortes

dettes, mais en 1937 les intérêts seuls absorbaient un cinquième de leurs recettes courantes. A cette même date, le bien-être public, qui entraînait des dépenses négligeables en 1874, accaparait un tiers des revenus provinciaux. C'est ainsi que des besoins pratiquement inexistantes lors de la Confédération ont fini par absorber 60 p.100 des recettes courantes des provinces en 1937. L'accroissement de ces dépenses provinciales, s'ajoutant à la quote-part exigée des municipalités, a profondément modifié l'importance relative des divers étages d'administration dans notre système fédéral. Le gouvernement fédéral avec le plus grand pouvoir d'imposition défrayait, autrefois, les deux tiers du coût total d'administration alors qu'aujourd'hui il n'en supporte un peu moins que la moitié. De plus, une forte partie des dépenses fédérales actuelles, notamment les secours aux chômeurs et les pensions de vieillesse, sont distribuées par les provinces.

L'augmentation des revenus nécessaires pour solder la forte hausse des dépenses administratives exerce une forte tension sur la répartition constitutionnelle des pouvoirs effectuée au moment de la Confédération. Les sources de revenus utilisées en 1874, dont les droits de douane et d'accise perçus par le Dominion représentaient les deux tiers, ne produisaient que la moitié des recettes globales du gouvernement en 1937. Cette somme comprenait les taxes immobilières qui ont conti-

nué de porter presque entièrement les frais de services municipaux fortement accrus. En 1874, le Dominion ne comptait guère que sur les sources de revenus essentiellement nationales que constituaient les droits de douane et d'accise sur quelques articles de luxe, mais il les a augmentées surtout au moyen de lourds impôts sur des articles de consommation générale, sur les compagnies et sur les revenus nets des particuliers. Les provinces, qui lors de la Confédération obtinrent le droit de prélever des impôts directs, mais qui étaient censées compter sur les subventions fédérales fixes et sur les recettes provenant du domaine public et de divers permis et droits, ont obtenu moins du quart de leur revenu de ces sources en 1937. Les subventions fédérales accordées sans condition représentaient presque les deux tiers des revenus provinciaux en 1874, moins d'un dixième en 1937. Les provinces tirent actuellement la plus forte partie de leurs recettes de sources qui ont été considérées comme étant du domaine de la juridiction des provinces, mais auxquelles on aurait pu difficilement songer au moment de la Confédération. Certaines de ces sources viennent en conflit direct avec celles que le Dominion utilise, et plusieurs autres constituent des impositions onéreuses et non économiques sur la consommation et les frais de production. Comme le Dominion et les provinces ont tous deux recours à l'impôt direct, ils n'ont pu, ensemble ou séparément, utiliser le mode progressif d'imposition dans une mesure à la fois économique et désirable, du point de vue social.

Tableau 14

Croissance des dépenses publiques depuis la Confédération
et de la part représentée par les provinces et municipalités
(en millions de dollars)

	Total ¹		Dominion		Provinces		Municipalités		Dominion en pourcentage du total	
	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937
Service de la dette nette	6.6	271.3	5.4	167.0	0.6	50.9	1.8	54.8	82	62
Défense nationale et pensions de guerre	1.3	88.0	1.3	88.0					100	100
Bien-être public										
Secours		126.6		66.1		42.9		17.6		52
Autres	1.4	124.4	0.2	43.8	0.7	45.0	0.5	35.6	14	35
Enseignement	3.0	108.9			1.4	32.1	1.6	76.5		
Voirie et transports	5.4	73.8	2.8	18.0	1.2	25.2	1.4	30.6	52	24
Voirie et transports (service de la dette compris)	(9.8)	(240.4)	(7.2)	(143.0)	(1.2)	(51.6)	(1.4)	(45.8)	(73)	(59)
Domaine public et agriculture	1.6	38.5	0.9	17.9	0.7	20.6			56	46
Services généraux du gouvernement et divers	12.6	164.6	6.0	56.2	3.9	41.8	2.7	66.9	48	34
Subventions aux provinces			3.8	21.2						
TOTAL	31.9	996.1	20.4	478.2	7.3	258.5	8.0	282.0	64	48
Dépenses totales par tête (en \$)	8.19	89.58	5.24	43.0	1.87	23.25	2.05	25.36		
Dépenses totales en pourcentage du Revenu national	9%	26%	6%	12%	2%	7%	2%	7%		

¹ Moins doubles comptages.

Il est clair que la situation actuelle des finances publiques au Canada s'écarte fort de la conception que s'en étaient faite les Pères de la Confédération et de l'esprit du règlement financier qu'ils avaient élaboré. De lourdes obligations administratives, maintenant d'envergure nationale, retombent sur les revenus régionaux et locaux. Des sources de recettes qui ont pris un caractère national sont employées par des administrations régionales et locales à l'exclusion complète ou partielle de l'autorité centrale. Nous avons vu qu'une nouvelle répartition des fonctions entre le Dominion et les provinces est nécessaire à l'efficacité de l'administration dans les conditions actuelles. Pour éviter le gaspillage croissant et les injustices dans le domaine de l'impôt, une répartition plus logique des obligations et des pouvoirs fiscaux s'impose. Il faudra, en troisième lieu, adapter les sources de revenus aux fonctions, de sorte que chaque adminis-

tration possédera les ressources financières requises pour exercer les responsabilités qui lui incombent.

Chapitre VII

La Constitution d'aujourd'hui

Dans un chapitre précédent, nous étudions brièvement les décisions rendues par le Conseil privé avant 1896 au sujet de la signification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et indiquons la portée de ces décisions quant à l'interprétation future de la constitution. De 1896 à nos jours, le nombre des jugements rendus par le Conseil privé, dans des causes comportant l'interpréta-

Tableau 15
Croissance des recettes depuis la Confédération
(en millions de dollars)

	Total ¹		Dominion		Provinces		Municipalités		Pourcentage du total des recettes pour toutes les administrations	
	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937
Sources exploitées à la Confédération—										
Douanes	14.4	112.1	14.4	112.1					46	11
Accise	5.6	52.0	5.6	52.0					18	5
Domaines public	1.8	23.6	0.4	2.5	1.4	21.1			6	2
Licences, permis et droits	1.2	21.9		2.5	0.7	8.9	0.5	10.5	4	2
Impôts fonciers	6.5	250.8				5.9	6.5	244.9	21	25
Divers	1.5	39.1	0.4	10.2	0.1	3.3	1.0	27.0	5	5
Total partiel	31.0	499.5	20.8	179.3	2.2	39.2	8.0	282.4	100	50
Sources exploitées depuis la Confédération—										
Taxes de vente		144.4		138.1		1.9		4.4		15
Taxes sur l'essence et plaques d'automobiles		64.8				64.8				6
Régie des alcools		29.8				29.8				3
Taxes sur les fabricants		17.2		17.2						2
Taxes d'amusement		2.8				2.8				
Taxes diverses		30.8		7.4		3.1		20.4		3
Impôts sur les sociétés		105.7		71.7		34.0				11
Impôts sur le revenu des particuliers		64.4		50.6		11.9		1.9		6
Droits de succession		35.8				35.8				4
Total partiel		495.7		285.0		184.1		26.7		50
Recettes totales prélevées par chaque catégorie d'administration	31.0	995.2	20.8	464.3	2.2	223.3	8.0	309.1	100	100
Subventions fédérales aux provinces					3.8	21.2				
TOTAL GÉNÉRAL	31.0	995.2	20.8	464.3	6.0	244.5	8.0	309.1	100	100
Pourcentage des recettes prélevé par chaque catégorie d'administration	100%	100%	67%	47%	7%	22%	26%	31%		

¹ Moins doubles comptages.

tion de certaines dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, dépasse de beaucoup la centaine. Ces causes, parfois, ne mettaient en jeu que des questions d'importance secondaire, mais dans la grande majorité des cas les décisions ont été incorporées à la constitution. L'exposé précis et complet de la constitution actuelle comprendrait forcément une analyse de ces causes, et une étude de la portée des décisions rendues et des modifications, expresses ou sous-entendues, apportées aux jugements anciens par les jugements plus récents. Cette étude minutieuse dépasse les cadres du présent rapport et nécessiterait une longue digression sur les subtilités constitutionnelles qui intéressent surtout les spécialistes.

Cependant, les interprétations du Conseil privé ont délimité le pouvoir législatif du Dominion et des provinces. Elles ont déterminé entre autres choses l'étendue de la compétence fiscale des provinces. Les décisions du Conseil privé ont ainsi déterminé à qui reviennent les nouvelles fonctions dont on croit devoir charger les gouvernements et la limite des sources de revenus où peuvent puiser les provinces en vue de leur activité propre. L'effort tenté en vue de réaliser les nouvelles initiatives exigées des gouvernements, tout en restant en dedans de ces cadres, a fait surgir, dans les relations entre le Dominion et les provinces, bon nombre de points de vue nouveaux. L'interprétation de la constitution en fonction des exigences du vingtième siècle a contribué à l'élaboration des relations financières existant aujourd'hui entre le Dominion et les provinces et a conduit à l'adoption de divers expédients qui comportent la collaboration du Dominion et des provinces. Ces essais de coopération ont, à leur tour, compliqué ces relations que la Commission, d'après ses instructions, avait la mission d'étudier.

L'intelligence des problèmes de l'heure exige donc un aperçu de l'évolution de la constitution. Il importe aussi de se demander comment les provinces et le Dominion ont été acculés à ces entreprises en commun et de se bien rendre compte des difficultés inhérentes à ces initiatives. Un bref aperçu de l'évolution constitutionnelle ne saurait viser à une étude convenable des questions les plus compliquées que pose la constitution. L'étude succincte de la répartition constitutionnelle de la responsabilité à l'égard de la solution des problèmes qui retiennent aujourd'hui l'attention des législatures doit se limiter aux généralités sans entrer dans tous les détails des décisions judiciaires où ces questions sont élucidées. Il serait impossible d'y exposer toutes les restrictions auxquelles une proposition d'ordre général peut être soumise, ou de s'arrêter à toutes les obscurités qui subsistent toujours, sans doute. On trouvera, ci-après, un exposé sommaire des aspects de la constitution relevant de l'enquête menée par la Commission et non une étude complète sur le droit constitutionnel.

L'interprétation restrictive de l'article 91

Dans son interprétation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord au cours des quarante dernières

années, le Conseil privé s'en est tenu à la règle générale d'interprétation posée par lord Watson, en 1896, dans la cause de la prohibition régionale où il reconnaissait, aux lois fédérales ressortissant aux catégories de sujets énumérés dans l'article 91, la prépondérance sur les pouvoirs conférés aux provinces par l'article 92, mais refusait de reconnaître cette prépondérance à la disposition d'application générale insérée à l'article 91 et qui confère au Dominion le pouvoir de légiférer en vue de la "paix, l'ordre et la bonne administration du Canada". Cette règle d'interprétation jointe à une interprétation large de l'expression d'ordre général: "la propriété et les droits civils dans la province", que renferme l'article 92, a restreint l'application de la disposition, dite des pouvoirs non attribués, que renferme l'article 91. Par conséquent, et à de rares exceptions près, lorsqu'une loi n'est pas de la compétence expressément attribuée au Dominion par l'article 91, elle sort du domaine législatif du fédéral et tombe dans la sphère d'action des différentes provinces. En d'autres termes la plupart des mesures dont le besoin se fait maintenant sentir et d'un genre différent de celles que prévoyaient les auteurs de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et auxquelles ils ont pourvu expressément, ne peuvent être adoptées que par les provinces. Il est vrai jusqu'à un certain point mais exagéré aussi, d'un autre côté, de prétendre que l'alinéa relatif à la propriété et aux droits civils soit devenu, à vrai dire, la véritable clause résiduaire de la constitution.

L'alinéa 91 attribuant au Dominion "la réglementation du commerce" a reçu une interprétation restreinte qui accentuait les restrictions évoquées en 1882, dans l'affaire dite *Citizens' Insurance Company v. Parsons* jusqu'à ce que, en 1925, le Conseil privé opina que cet alinéa ne constituait peut-être pas dans la pratique une source distincte de compétence législative.⁴ De plus récentes décisions démontrent que l'alinéa a bien quelque portée,⁵ mais le sens étroit qu'on lui donne limite considérablement le droit qu'il accorde au fédéral quant à la réglementation de la vie économique.

Les interprétations tendent donc à favoriser le pouvoir des provinces. Cependant, de 1930 à 1932, le Conseil privé a rendu plusieurs décisions visant à maintenir en vigueur certaines lois fédérales d'une façon qui semblait modifier des décisions antérieures⁶ et, en même temps, appuyer une interprétation plus libre et plus large de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord que celle reconnue jusque-là⁷. D'aucuns considéraient que ces décisions marquaient un revirement dans la tendance des jugements et mettaient en relief la portée et l'étendue des pouvoirs fédéraux. Toutefois, ce revirement de la part du Conseil privé, si revirement il y eut, fut de courte durée, comme on put le constater par les décisions négatives rendues en 1937 au sujet d'un certain nombre de mesures fédérales généralement connues sous le nom de "Nouveau régime économique" de M. Bennett.

Ces décisions de 1937 ne causèrent guère de surprise, mais elles servirent à souligner de nouveau la vaste portée des pouvoirs et des responsabilités des provinces

dans le domaine de la législation économique et sociale d'aujourd'hui. Celles qui se rapportaient aux limitations imposées aux pouvoirs fiscaux des provinces par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et aux écarts considérables de rendement des sources de revenus dans les diverses provinces, mettaient bien en relief la crise qui s'était préparée peu à peu dans les finances publiques du Canada. En un certain sens, on peut dire que ces décisions ont déterminé la nature des instructions données à la Commission, et il est aussi opportun qu'intéressant que cet examen de l'état actuel de la question constitutionnelle se fasse autour d'elles. A condition de rappeler en même temps des jugements antérieurs et relatifs à certains points particuliers, l'étude de ces causes met en lumière les effets de la répartition de la compétence législative entre les provinces et le Dominion à l'égard des problèmes critiques de l'heure.

En 1936, on demanda au Conseil privé de se prononcer sur la validité de huit lois fédérales; il fit connaître ses décisions au début de 1937. La validité de deux de ces lois était maintenue sans réserve et celle d'une autre l'était en partie. Comme ces trois lois n'ont guère d'importance pour les fins de notre étude, point n'est besoin de nous y attarder, mais le caractère et le sort des cinq autres méritent un examen sérieux.

Trois de ces cinq lois: la Loi sur le repos hebdomadaire dans les établissements industriels, la Loi sur les salaires minima et la Loi sur la limitation des heures de travail établissaient, comme leurs noms l'indiquent, des normes nationales quant au minimum des salaires et au maximum des heures de travail par semaine. Le Parlement les avait adoptées par suite des obligations assumées par le Dominion en vertu de conventions de l'Office international du travail; elles résultaient conséquemment d'obligations que le Canada avait contractées par traité. Le Conseil privé décida que toutes trois touchaient à la "propriété et aux droits civils dans la province" et que conséquemment elles excédaient la compétence législative du Parlement fédéral.

Bien que la décision rendue à l'égard de ces lois refusât au Dominion le pouvoir d'adopter des lois ouvrières établissant des normes nationales, elle contenait deux propositions générales d'une grande importance. En premier lieu, le Conseil privé interprétait l'article 132 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord qui donne au Parlement fédéral le pouvoir de remplir "envers les pays étrangers, comme portion de l'Empire britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces naissant de traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers". Il déclara que le pouvoir accordé au Dominion par l'article 132 ne s'applique qu'aux "traités de l'Empire britannique" négociés par le gouvernement impérial et comportant des obligations assumées par le Canada en tant que partie de l'Empire britannique. Dans les traités internationaux que le Dominion négocie pour son propre compte à titre de corps politique indépendant, le Dominion possède ou non le pouvoir de légiférer en vue de remplir les obligations d'un traité selon que l'objet de ce traité tombe sous le coup de

l'article 91 ou de l'article 92. Cela revient à dire que, par suite de l'interprétation large accordée à l'article 92, il existe un grand nombre de sujets à propos desquels le Dominion ne peut donner effet à des traités qu'il a seul le droit de négocier. Le deuxième principe posé dans cette décision se retrouve dans le jugement rendu à propos d'une autre de ces lois, relative au placement et aux assurances sociales, et il y a lieu d'examiner les deux à la fois.

La Loi sur le placement et les assurances sociales établissait un régime national d'assurance-chômage qui devait fonctionner grâce, en partie, aux cotisations obligatoires des patrons et des ouvriers et, en partie, à la participation du gouvernement fédéral. Un tel projet, déclara le Conseil privé, excède la compétence législative du parlement fédéral parce qu'il empiète sur "les droits civils et la propriété dans la province". A ceux qui prétendaient que le chômage était un problème d'ordre national motivant l'intervention du parlement fédéral en vertu de l'alinéa (l'article 91) relatif à "la paix, l'ordre et la bonne administration", le Conseil privé répondit en se reportant à une série de décisions dans lesquelles il avait été décidé que cet alinéa de l'article 91 ne conférait un tel pouvoir au Dominion que dans les cas d'urgence.

Entre 1896 et 1937, le Conseil privé avait, à propos de plusieurs causes, examiné la remarque de lord Watson qui, dans la cause relative à la prohibition régionale, avait dit: "Certaines questions d'origine locale et provinciale peuvent atteindre des proportions de nature à modifier le statut politique du Dominion et à justifier le parlement canadien de les réglementer par voir législative..." en vertu de l'alinéa d'application générale inséré à l'article 91. En somme, il avait été décidé dans ces causes que, sous le coup d'une crise grave telle que la guerre 1914-1918, le parlement fédéral avait, en vertu de l'alinéa relatif à "la paix, l'ordre et la bonne administration", le pouvoir de fixer les prix des denrées et de réglementer totalement d'autres aspects de la vie économique au Canada, mais qu'une fois la crise passée ce pouvoir de réglementation disparaissait. Dans d'autres décisions, le Conseil privé appuya sur le caractère d'urgence de l'alinéa susdit de l'article 91. Les deux jugements de 1937 que nous examinons établissent enfin clairement que ce pouvoir d'ordre général ne pouvait s'exercer que dans un cas de crise temporaire et désastreuse telle que la guerre, la peste ou la famine.

Le dilemme qui se posait au Canada à propos de législation sociale apparaissait nettement. La constitution ne permet pas au gouvernement fédéral de créer une législation ouvrière uniforme et d'application générale et, bien qu'il possède un pouvoir fiscal illimité, on doute sérieusement que le Dominion puisse valablement adopter un régime d'assurances sociales à participation des intéressés et applicable à tout le pays.

En vertu de la disposition d'application générale contenue à l'article 91, le Dominion peut légiférer en vue de remédier à des difficultés très graves et passagères, mais

quand il s'agit d'un malaise social profond et de longue durée, qui exige la coordination de tous les efforts de la nation, il n'a aucun pouvoir à moins que la question en jeu ne tombe dans une des catégories de sujets énumérés à l'article 91. En général, donc, c'est de la compétence provinciale que relèvent ces questions sociales d'intérêt pressant. D'où la difficulté d'arriver à des normes uniformes qu'il importe d'établir à l'égard de nombreuses mesures d'ordre social. De plus, les provinces n'ont de sources de revenus que celles que leur accorde le règlement financier de 1867 (et que limitent, en pratique, les impôts prélevés par le fédéral, dans les mêmes domaines), de sorte que plusieurs d'entre elles ne peuvent subvenir aux frais que ces mesures entraîneraient.

Naturellement, ces difficultés s'étaient présentées, en pratique, bien avant les décisions rendues par le Conseil privé en 1937. Au cours d'une période de vingt-cinq années, on a tenté maintes fois de les surmonter au moyen de subventions conditionnelles accordées par le gouvernement fédéral aux provinces. En plusieurs cas, où l'intérêt national semblait demander une action uniforme de la part des gouvernements, le Dominion a mis certaines sommes à la disposition des provinces pour des fins déterminées à la condition que celles-ci entreprennent la besogne selon certaines normes destinées à assurer un degré suffisant d'uniformité par tout le pays. Le Dominion a cherché à obtenir un droit de regard suffisant sur cette gestion provinciale afin d'assurer le respect des normes voulues. Il en est résulté de louables efforts de collaboration administrative entre les provinces et le Dominion. Les résultats obtenus de cette collaboration sont loin d'être rassurants, mais nous reviendrons plus tard sur cette question.

La cinquième loi fédérale déclarée inconstitutionnelle par le Conseil privé en 1937 avait trait à l'organisation du marché des produits naturels. Elle prévoyait la réglementation de la vente et de la distribution des produits naturels par un bureau fédéral d'organisation du marché. Ce bureau était revêtu, subordonné à certaines conditions, du pouvoir de déterminer l'époque et l'endroit où une denrée pouvait être mise sur le marché, l'organisme par l'entremise duquel devait se faire cette mise sur le marché ainsi que la quantité, la qualité et la catégorie dont on devait permettre la mise sur le marché à une époque quelconque. La loi ne devait s'appliquer à un produit naturel quelconque que lorsque le principal débouché de ce produit se trouvait à l'extérieur de la province qui le produisait ou lorsqu'une partie devait servir à l'exportation. Ces conditions se trouvant réalisées, le règlement prévu par la loi devait s'appliquer à toutes les opérations de mise sur le marché du produit en cause, même celles qui se limitaient à la province productrice. En d'autres termes, la loi s'appliquait à une partie du commerce purement intra-provincial aussi bien qu'au commerce interprovincial et d'exportation.

Le Conseil privé déclara que cette mesure excédait le pouvoir du parlement fédéral parce que le droit de celui-ci de réglementer le commerce en vertu de l'article 91(2) ne s'étendait pas à la réglementation des affaires

commerciales, effectuées entièrement dans une seule province. Cette décision confirmait certains jugements antérieurs sur le sens de ce membre de phrase: "la réglementation du commerce". Quelle que soit la portée exacte de cette expression, elle ne visait que le commerce interprovincial et international. D'après les décisions du Conseil privé, elle n'autorise pas la réglementation des méthodes financières des compagnies d'assurance, pas plus que la réglementation en général du commerce des céréales au moyen d'un régime de permis. Elle ne comprend pas l'interdiction des coalitions commerciales ni la réglementation des approvisionnements et des prix des objets nécessaires à la vie. De même, les dispositions obligatoires au sujet des enquêtes dans les différends industriels n'en relèvent pas non plus.

L'irrégularité des mesures fédérales susmentionnées et visant à réglementer la vie économique venait de ce que chacune comportait une ingérence dans le commerce et les entreprises commerciales confinés aux limites d'une seule province, au lieu de s'appliquer uniquement au commerce dans son aspect purement interprovincial ou international. Bien que la portée de l'expression: "la réglementation du commerce", ne soit pas encore bien définie, il est établi qu'elle ne comprend pas la réglementation du commerce, des entreprises et des opérations commerciales de nature purement provinciale. Les provinces ont seules le pouvoir d'établir une telle réglementation. Par ailleurs, il est également évident que les provinces n'ont aucunement le droit de réglementer le commerce interprovincial et extérieur. Le Conseil privé, dans son jugement de 1937 visant à déclarer inconstitutionnelle la Loi fédérale sur l'organisation du marché des produits naturels, insista encore une fois sur la répartition du droit de réglementer la vie économique ajoutant qu'aucune de ces autorités ne saurait empiéter sur le domaine de l'autre.

Pour plus de prudence, toutefois, il faut remarquer que les autres parties de l'article 91 accordent au gouvernement fédéral un pouvoir fort étendu quant à la réglementation en matière économique. Il a un certain droit de regard sur les affaires des compagnies à charte fédérale qui sont, de fait, ses propres créatures et qui, par conséquent, sont dans une certaine mesure soumises à sa surveillance. En se prévalant de son droit de déclarer d'intérêt général au Canada des entreprises d'ordre local, il a été en mesure de réglementer effectivement le commerce des céréales. Ainsi que l'a confirmé le Conseil privé, dans une cause relative à la législation sociale de 1935 dont il n'est pas particulièrement question ici, le parlement du Dominion, en vertu de son pouvoir d'édicter des lois pénales, peut interdire des méthodes économiques (soit certaines espèces de coalitions commerciales) pourvu que les tribunaux se convainquent que le parlement était de bonne foi en les stigmatisant comme des délits relevant du Code criminel et "n'invoque pas la loi pénale comme prétexte ou motif" pour empiéter sur les pouvoirs des provinces. En vertu d'autres autorisations spécifiques, le Dominion exerce un droit de regard étendu sur les banques et les affaires monétaires, la faillite, les transports ferroviaires, aériens et maritimes

et les communications interprovinciales. Dans d'autres domaines et d'autres circonstances, cependant, ces pouvoirs ne peuvent dépasser la réglementation des aspects interprovinciaux et internationaux de l'activité commerciale.

Bien que l'opportunité de la réglementation d'ordre général envisagée par la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels suscite de nombreuses controverses, la décision du Conseil privé concluant à son invalidité a confirmé des doutes antérieurs sur la validité de plusieurs mesures fédérales beaucoup moins importantes concernant l'organisation du marché, lois dont l'utilité était généralement reconnue. Plusieurs lois fédérales avaient décrété l'obligation du classement national quant à de nombreux produits naturels. De temps en temps, les provinces avaient pour la plupart cherché à corriger les vices constitutionnels que ces lois pouvaient offrir, grâce à des mesures permissives visant à autoriser le Dominion à imposer l'obligation du classement dans les affaires d'ordre purement provincial. En 1935 et 1936, plusieurs tribunaux d'appel provinciaux jugèrent que cette législation d'autorisation provinciale, dans la forme où elle leur était soumise, était invalide, constituant une délégation inconstitutionnelle de pouvoirs au Dominion.

La délégation de pouvoirs par une province au Dominion et vice versa constituerait un moyen utile de résoudre, en pratique, les difficultés surgissant de la répartition de l'autorité législative dans un domaine unique de l'activité économique entre les provinces et le Dominion. La concentration des pouvoirs de réglementation et d'administration en un seul gouvernement est parfois à désirer, mais il est fort douteux, dans l'état actuel de la constitution, que la délégation de pouvoirs législatifs soit constitutionnellement possible.

Un tel pouvoir de délégation donnerait à la constitution une souplesse qui pourrait s'avérer fort utile. Vu le degré actuel de concentration économique sur le plan national, le Dominion ou une province peut difficilement concevoir des lois portant séparément et effectivement sur les aspects régionaux ou interprovinciaux de l'activité économique, selon le cas. Lorsque les produits naturels sont assemblés à l'intention du marché national ou internationale, lorsque les industries de transformation et le commerce de détail fonctionnent sur un plan national ou international, la plupart des grandes institutions industrielles et commerciales exercent simultanément leur activité et dans le domaine provincial et dans le domaine interprovincial. Ces fonctions sont liées à tel point qu'il est difficile de distinguer entre celles d'un caractère purement provincial et relevant de la réglementation provinciale et celles qui revêtent un caractère interprovincial et international, et qui sont, de ce fait, uniquement assujetties à la réglementation fédérale.

Par exemple, le classement des produits naturels doit, pour atteindre son but, s'effectuer lorsque les produits passent des mains du producteur à celles du marchand, mais à ce stade il est souvent impossible de distinguer si

les produits sont destinés au commerce provincial ou interprovincial, ou encore au commerce d'exportation, et impossible aussi, par conséquent, de savoir laquelle des deux réglementations, la fédérale ou la provinciale, s'applique en l'espèce. S'il est impossible de déléguer en pareils cas à un seul gouvernement le pouvoir de légiférer et de réglementer alors qu'une réglementation d'une vaste portée paraît indiquée, il ne reste au Dominion et à la province qu'à formuler un plan de législation et de réglementation en commun. Pour des motifs énoncés plus loin, ces plans comportent des lacunes inhérentes que la délégation du pouvoir législatif à une autorité unique permet de combler.

Plusieurs cas se sont présentés où la réglementation s'avérait nécessaire, mais où la constitution répartit le pouvoir de réglementer entre les provinces et le Dominion. Il a déjà été question de celui que posait l'organisation du marché des produits naturels. L'attribution au domaine public provincial des pêcheries intérieures, tandis que les pêcheries côtières appartiennent au Dominion et que ce dernier peut étendre sa réglementation au domaine tout entier des pêcheries a créé une certaine confusion.

Le Dominion peut imposer ses lois relatives aux conflits industriels survenus dans des entreprises sur lesquelles il exerce un pouvoir de réglementation de vaste portée, les chemins de fer interprovinciaux par exemple. Les provinces, de façon générale, ont le droit de légiférer en ce qui concerne les différends industriels. Il peut donc se présenter des cas où deux gouvernements ou plus s'intéressent au règlement du même conflit. Pour contourner les difficultés on a eu recours par le passé, dans chaque cas, à la délégation des pouvoirs, mais cette méthode est aujourd'hui ou paralysée ou abandonnée parce qu'elle paraît suspecte au point de vue constitutionnel.

Le pouvoir de réglementation relativement aux méthodes financières des compagnies d'assurance n'appartient exclusivement ni au Dominion ni aux provinces. Le Dominion exerce sa compétence sur les compagnies à charte fédérale, de même que sur les compagnies d'assurance étrangères et britanniques qui font des affaires au Canada. La validité constitutionnelle de cette pratique n'est pas hors de tout doute. Par contre, les provinces peuvent réglementer les affaires de toutes les compagnies d'assurance qui font des affaires dans les limites provinciales. Un tel état de choses a fait naître des régimes distincts et parallèles de surveillance fédérale et provinciale qui ont multiplié les doubles services administratifs, ainsi que les frais et les embarras inutiles dont souffrent les compagnies d'assurance.

En un mot, la Constitution dans son état actuel partage donc entre les provinces et le Dominion la compétence en matière de réglementation de toute question économique. Une forte proportion de l'activité commerciale de l'heure est d'ordre national et il devient difficile, pour les fins de réglementation, d'établir la distinction qui semblerait s'imposer entre ce qui est du

domaine de la province et ce qui s'étend au delà. La délégation des pouvoirs législatifs, soit par une province en faveur du Dominion soit par le Dominion en faveur d'une province, méthode qui permettrait d'unifier l'autorité sans modification profonde de la Constitution dans le sens d'une augmentation de l'autorité du Dominion, reste suspecte du point de vue constitutionnel. De plus, la répartition de l'autorité législative telle que l'établit actuellement la Constitution fait retomber surtout sur les provinces les frais causés par la législation sociale de conception moderne. L'application de telles mesures devient l'un des plus lourds fardeaux financiers à la charge des gouvernements. Nous examinons ailleurs le partage des pouvoirs fiscaux qui donne au Dominion le plus libre accès aux sources de revenu et limite celles où puisent les provinces. Il convient de s'arrêter quelque peu à la portée que le Conseil privé reconnaît aux pouvoirs provinciaux de taxation.

Interprétation du pouvoir fiscal des provinces

L'article 92 (2) accorde aux provinces le droit «de taxation directe dans les limites de la province». L'article 92 (9) leur permet aussi d'exiger «des licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences» pour les fins du fisc. La portée de l'article 92 (9) n'est pas encore bien établie. On ne sait pas encore au juste s'il autorise l'impôt indirect en même temps que l'impôt direct, ou s'il est possible d'imposer le régime des permis à n'importe quelle entreprise commerciale ou à quelques-unes seulement, de tel ou tel caractère, dont l'énumération ne mentionne que des exemples spécifiques. La question n'offre qu'une importance relative pour les fins du présent chapitre, puisque les provinces tirent la majeure partie de leurs revenus de l'impôt direct, conformément à l'article 92 (2). Mais si l'on donne suite à nos conclusions quant au transport des taxes (formulées au Volume II), il importera de bien définir jusqu'à quel point on peut percevoir des revenus au moyen de permis.

Il a été question, dans un chapitre précédent, du critère d'impôt direct adopté par le Conseil privé. On avait établi la règle suivante lors de la cause *Bank of Toronto v. Lambe* en 1887; «l'impôt direct frappe les personnes mêmes qui, d'après l'intention et le désir du législateur, devraient l'acquitter». Certains jugements subséquents ont expliqué et commenté cette règle. On soutenait, en somme, qu'en créant un impôt une législature provinciale doit se proposer d'atteindre aux conséquences naturelles de son acte; c'est donc «la nature et la tendance générale de l'impôt, et non ses effets indirects en des cas particuliers ou spéciaux», qui lui donnent le caractère d'un impôt direct que les provinces ont le pouvoir d'imposer. En conséquence si, dans le cours normal des choses, le contribuable visé doit vraisemblablement passer à autrui le fardeau de l'impôt, cet impôt devient indirect.

L'application de cette règle a eu presque exclusivement pour effet d'empêcher les provinces de taxer la

production industrielle ou le chiffre d'affaires dans le commerce de gros et de limiter le produit des impôts provinciaux en les restreignant, en somme, à des impôts sur le consommateur ultime. L'impôt proportionnel sur les recettes brutes des entreprises minières et d'ordre indirect. Il en est de même de l'impôt exigé des premiers acheteurs de pétrole combustible sorti des usines ou à l'importation, ainsi que de l'impôt perçu sur les ventes à terme de céréales. D'autre part, l'impôt exigé du consommateur de pétrole combustible et proportionné à la quantité consommée est un impôt direct. Ainsi la taxe bien connue sur l'essence et la taxe de vente dans le commerce de détail, imposées par certaines provinces, constituent des impôts directs qui relèvent de la compétence provinciale, puisque les provinces, en faisant du détaillant le percepteur de cet impôt pour le compte du gouvernement, sont censés en frapper directement le consommateur qui ne peut en passer logiquement et facilement le fardeau à autrui.

Heureusement pour le fisc provincial, les provinces ont pu aller au delà de l'impôt de consommation en imposant des taxes sur les corporations commerciales et des droits de succession. La validité de l'impôt sur les compagnies à titre de taxe directe a été confirmée en 1887. Une province a le pouvoir de prélever une taxe sur toute compagnie agissant en vertu de sa charte dans les limites de la province. Les prétendus droits de succession qui, dans la plupart des provinces, sont en partie des droits d'homologation prélevés sur la propriété comme telle, et en partie des droits sur les héritages prélevés sur la transmission de la propriété du défunt aux héritiers, sont valablement imposés par les gouvernements provinciaux dans certaines conditions.

Un droit d'homologation constitue un impôt direct, mais étant donné que les gouvernements provinciaux n'ont de pouvoir fiscal que «dans les limites de la province», il ne peut s'appliquer qu'à cette partie de la propriété du défunt située dans la province. Un droit sur les héritages, ou droit de succession proprement dit, cadre avec la définition de la «taxation directe dans les limites de la province», quand il est prélevé sur les héritiers domiciliés ou résidant dans la province, au point de vue du transfert de la propriété léguée, sous le régime de la loi provinciale. Dans certaines conditions, une province peut imposer en substance une taxe sur un «bien meuble» situé en dehors de la province, quand elle prélève un droit sur le transfert de la propriété à un héritier domicilié ou résidant dans la province, plutôt que sur la propriété elle-même.

Dans certaines circonstances, le droit de succession imposé par une province peut frapper une propriété située dans une autre province. A deux exceptions près, toutes les provinces étendent leurs droits de succession à des propriétés situées dans d'autres provinces. En même temps, elles prélèvent toutes un droit d'homologation sur les propriétés situées sur leur territoire. Les successions sont assujetties à l'iniquité d'un double impôt, quand des «biens meubles» compris dans la succession sont situés dans plus d'une province. De longs efforts tentés par les

provinces pour s'entendre afin d'éliminer l'imposition de droits doubles de succession ont complètement échoué sous l'effet de la crise.

Désaveu des lois provinciales

Avant de conclure cette étude sur les effets actuels de la constitution, il est nécessaire d'examiner où en est aujourd'hui le pouvoir qu'a le fédéral de désavouer les lois provinciales. Bien que l'ampleur de ce pouvoir conféré par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord soit juridiquement illimitée, sauf quant au temps, on a reconnu dès le début qu'il fallait l'exercer avec circonspection et en conformité de certains principes directeurs. Les principes sur lesquels le gouvernement fédéral s'est appuyé pour exercer ce droit de désaveu ont varié de temps à autre et il est donc impossible de les énoncer avec précision. La pratique constante ininterrompue, qu'il faudrait, n'existe pas pour établir une restriction constitutionnelle ou conventionnelle de l'exercice de ce pouvoir. Il y a lieu de croire qu'il n'en sera pas fait un aussi grand usage que dans les trente premières années de la Confédération, mais on ne saurait l'affirmer péremptoirement.

Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, le Dominion a exercé souvent le droit de désaveu de 1867 à 1896. Il ne désavouait pas les lois provinciales pour le seul motif d'inconstitutionnalité ou de conflit avec les intérêts ou les programmes d'action impériaux ou fédéraux. Il le faisait aussi en invoquant un motif de grande ampleur potentielle, celui de l'iniquité d'une loi. De 1896 à 1911, le gouvernement fédéral a sans cesse invoqué ce dernier motif comme une raison suffisante pour l'exercice de ce droit. Après 1911, il manifesta une tendance à réaffirmer l'opportunité du désaveu des lois provinciales qu'il croyait injustes, mais il ne s'appuya sur ce motif que dans deux cas seulement qui se produisirent en 1918 et 1922.

La faculté de désaveu resta complètement inutilisée de 1924 à 1937, alors qu'elle fut employée contre plusieurs lois albertaines. De nouveau, en 1938 et 1939 il y eut désaveu de lois albertaines. Sauf l'indication que le droit de désaveu n'est pas généralement tombé en désuétude, l'emploi récent qu'on en a fait ne révèle rien de nouveau sur son étendue. La plupart des lois albertaines désavouées depuis 1937 empiétaient sur le domaine de la législation fédérale, venant en conflit avec l'intérêt et la politique du Dominion. Cependant parmi les motifs allégués en faveur du désaveu de deux de ces lois, il est expressément fait mention de l'injustice des confiscations et de l'inégalité de traitement qu'elles proposaient.

Il est donc tout à fait impossible de tenir pour périmé le désaveu motivé par l'iniquité et l'injustice. Il est vrai qu'en refusant de désavouer la Loi québécoise dite du cadenas, en 1938, le gouvernement fédéral a récusé toute intention d'intervenir au sujet des actes passés par les législatures provinciales dans leur sphère de compétence. Il est vrai aussi que, dans le cas des lois albertai-

nes, le motif d'empiètement sur la politique et les intérêts du Dominion existait et fut invoqué à propos. Mais la seule conclusion à tirer de l'exposé de l'iniquité de ces lois et de la confiscation et de l'injuste disparité de traitement qu'elles comportaient, c'est que ces caractéristiques tombent sous l'effet du droit de désaveu. Néanmoins la tendance dans son ensemble indique un exercice moins fréquent du droit. Jusqu'en 1900, 72 lois provinciales avaient été frappées de nullité tandis que 35 seulement l'ont été depuis. Il semble improbable que le désaveu de loi pour le motif d'iniquité et d'injustice soit jamais exercé aussi fréquemment qu'avant 1896.

Il faut aussi se rappeler qu'en 1867 le monde avait encore peu d'expérience d'un suffrage démocratique fort répandu et l'on avait recherché longuement les moyens d'empêcher les législatures d'abuser de leurs pouvoirs. Dans cet état de choses, quels qu'aient pu être les motifs particuliers d'inclure le pouvoir en question dans la constitution canadienne, il ne faut pas s'étonner que ce pouvoir ait été largement exercé. Avec le temps, la confiance dans la modération des législatures démocratiques s'accrut, de même que l'acceptation des mesures qu'elles édictaient. Autrement dit, on accepte maintenant plus complètement le principe de la souveraineté législative en 1867. Les décisions du Conseil privé établissant la souveraineté des législatures provinciales dans leur propre sphère ont contribué à leur assurer aussi le bénéfice de cette soumission. En conséquence, la tendance à la restriction dans l'usage du pouvoir se maintiendra probablement, bien qu'il soit impossible d'affirmer qu'une politique différente ne serait pas suivie dans des circonstances particulières.

Difficultés d'une compétence partagée

Sur deux points en particulier, la répartition des pouvoirs législatifs a conduit à des essais de collaboration étroite entre le gouvernement fédéral et les provinces. En premier lieu, quand les ressources financières des gouvernements provinciaux ne sont pas proportionnées à leurs pouvoirs législatifs et aux obligations qui en découlent quant au maintien des services sociaux voulus, le gouvernement fédéral consent aux provinces des subventions afin de leur venir en aide à cet égard. Dans l'espoir d'assurer par tout le pays le respect de certaines normes uniformes à l'égard des services subventionnés, le gouvernement fédéral impose certaines conditions et inspecte périodiquement les services établis par la province. Afin d'assurer, dans les provinces, une administration attentive des fonds qu'elles ne prélèvent pas elles-mêmes, le Dominion complète ses inspections par une vérification détaillée des dépenses provinciales. Des ententes interviennent sur le plan politique quant aux conditions d'après lesquelles les provinces doivent établir ces services et le fédéral est tenu de leur venir en aide. Des fonctionnaires fédéraux enquêtent constamment sur les agissements des fonctionnaires provinciaux dans le domaine administratif. Les désaccords sur l'un ou l'autre plan peuvent nuire aux relations entre le Dominion et les provinces.

En second lieu, dans le domaine de la réglementation économique, où le pouvoir législatif se trouve partagé, le Dominion et les provinces ont fait quelques tentatives de collaboration, surtout en ce qui a trait à l'établissement de règlements uniformes par tout le pays en vue du classement des produits agricoles. On a d'abord mis en pratique un régime qui, en substance, revenait à une délégation de pouvoirs des provinces au Dominion, permettant à ce dernier d'imposer des règlements de classement pour tous les produits. Cependant, des doutes ayant surgi quant à la régularité de cette méthode, les provinces commencèrent à résoudre le problème en imposant par le moyen de lois provinciales le classement et les règlements fédéraux ou en confiant à des inspecteurs et des fonctionnaires fédéraux le soin d'agir à titre de fonctionnaires provinciaux. Alors que le régime de la délégation des pouvoirs constituait un moyen fort simple de confier à un seul gouvernement l'application des règlements relatifs au classement, la nouvelle méthode comporte la collaboration continue de dix législatures et de dix gouvernements à une administration conjointe, ce qui impose un plus haut degré d'harmonie et d'entente soutenues.

Ces tentatives de collaboration ouvrent un nouveau chapitre des relations entre le Dominion et les provinces. Si des administrations distinctes doivent prendre part au gouvernement de la même région et de la même population, l'établissement d'un minimum de collaboration s'impose toujours. La constitution avait pour objet primordial l'établissement d'une répartition bien tranchée de pouvoirs permettant à chaque gouvernement d'administrer séparément et sans intervention les affaires qui lui sont attribuées et de réduire toutes les difficultés intergouvernementales à une question de pouvoir et de compétence juridique. Parce qu'il était probable que des gouvernements différents seraient de temps en temps en désaccord sur l'étendue de leurs pouvoirs respectifs, ces questions sont toujours soumises aux tribunaux qui, à titre d'organismes indépendants et impartiaux, leur donnent une solution définitive. La collaboration nécessaire dans ces circonstances entre les gouvernements était surtout d'une nature négative: chacun devrait s'abstenir d'intervenir dans les affaires des autres.

Mais les gouvernements fédéral et provinciaux, maintenant, administrent conjointement des entreprises dont la bonne exécution réclame une collaboration positive et pratique. Deux administrations distinctes, n'ayant l'une sur l'autre aucune autorité, doivent s'accorder sur les buts à atteindre, sur les moyens à prendre et sur l'adaptation journalière de ces moyens à de nouvelles situations. Cependant, il se présente toujours de nombreuses questions sur lesquelles les intérêts du Dominion et ceux des provinces ne marchent pas de pair. Ces divergences mènent à des désaccords qui ne peuvent être résolus par appel aux tribunaux parce qu'elles ne touchent pas à des pouvoirs constitutionnels définis. Ce sont des désaccords sur des matières dont la constitution entendait le règlement distinct au gré du gouvernement compétent.

En conséquence, afin de poursuivre les entreprises conjointes, les gouvernements intéressés doivent être leurs propres arbitres. L'arbitrage effectué uniquement par les parties intéressées occasionne des délais et parfois des situations inextricables funestes à l'efficacité administrative. Il se résout toujours par un compromis. Bien que le compromis soit inhérent au régime politique, il contribue rarement à une bonne administration. L'évolution des programmes politiques dans le cadre de la constitution conduit à l'action conjointe entre le Dominion et les provinces. Elle est en opposition marquée avec la conception primitive du fédéralisme que l'on se représente comme l'exercice distinct de pouvoirs nettement répartis, et l'expérience indique qu'elle nuit tant à un sain régime financier qu'à une administration efficace. On peut maintenant indiquer les problèmes que soulève l'administration conjointe de services publics dont les pouvoirs sont répartis entre le Dominion et les provinces. Dans toute entreprise en commun, les législatures intéressées doivent généralement faire le premier pas. Comme on l'a indiqué plus haut, on aurait pu faire disparaître le partage des pouvoirs législatifs quant à la question en jeu en permettant à une des autorités législatives de déléguer sa part de pouvoir à l'autre, si les tribunaux n'avaient pas élevé un doute sur la constitutionnalité de ce moyen.⁵⁴ Si ce procédé est constitutionnel et si la province ou le Dominion, selon le cas, consentait à déléguer ses pouvoirs dans les circonstances en cause, l'acte de délégation complèterait la collaboration requise. L'autorité législative qui recevrait les pouvoirs pourrait alors établir ses règlements et voir à leur mise en vigueur tout comme si cette question avait été, dès le début, de son ressort. Dans ce cas, il n'y aurait pas d'administration commune de la part de la province et du Dominion et tant que l'autorité législative qui déléguerait ses pouvoirs serait satisfaite des résultats obtenus, au moyen de cette délégation de pouvoirs, elle n'aurait pas besoin de prendre d'autres mesures.

Par le passé, les autorités fédérales et provinciales n'ont pas eu de grandes difficultés à s'entendre sur ce genre de collaboration. On adopta des projets d'envergure nationale concernant le classement obligatoire des produits naturels sous la régie du gouvernement fédéral et les provinces visèrent à étendre les dispositions de la Loi fédérale des enquêtes en matière de différends industriels à des questions entièrement de leur ressort grâce à des moyens essentiellement semblables. L'application de la loi fut confiée à un seul gouvernement, et on surmonta ainsi les difficultés occasionnées par le partage des pouvoirs législatifs en cette matière. Cependant les tribunaux contestèrent la validité de cette façon de procéder en 1935. Il en est résulté que les provinces abandonnent maintenant cette méthode et ont recours à un moyen plus compliqué qui évite les difficultés d'ordre constitutionnel mais qui comporte la communauté d'administration. D'après la nouvelle méthode, la province doit adopter des mesures législatives essentiellement semblables à celles du Dominion, mais qui ne s'appliquent qu'à son propre territoire et non d'une province à l'autre, non plus qu'aux exportations. Pour citer un exemple, à l'égard des mesures législatives établissant le

classement obligatoire des produits naturels, la province adopte les catégories du Dominion et des règlements destinés à les imposer, puis elle donne aux classificateurs et aux inspecteurs fédéraux la qualité de fonctionnaires provinciaux identiques et les charge d'appliquer les mesures provinciales aussi bien que les mesures fédérales. Le succès de cette méthode tient à une collaboration étroite et soutenue. Toute révision nécessaire des règlements ou de la définition des classes doit être faite à la fois par les autorités provinciales et fédérales intéressées. Il faut qu'elles puissent s'entendre quant à la nécessité et à la nature exacte du changement. En outre, les classificateurs et les inspecteurs relèvent actuellement de deux autorités, le ministère fédéral et le ministère provincial intéressés. Il est évident qu'on a l'intention de laisser l'initiative des mesures relatives au classement et leur application en général au Dominion, et c'est ainsi que l'on a agi depuis le peu de temps que cette méthode est en vigueur. Cependant, on finira par découvrir que l'application de mesures législatives provinciales par des fonctionnaires qui reçoivent toutes leurs instructions d'Ottawa constitue une violation des principes du gouvernement responsable. La communauté dans l'administration deviendra alors effective de fait aussi bien que de forme.

Jusqu'à présent les mesures appliquées conjointement par le Dominion et une province n'ont pas été d'une grande importance ou d'une longue durée au Canada. Toutefois, comme on l'a déjà fait remarquer, le présent partage des pouvoirs législatifs et la tendance actuelle vers une plus grande régie gouvernementale nous conduisent rapidement dans cette voie. Bien qu'aucune expérience directe au Canada ne nous permette de juger de son efficacité probable, nous pouvons recourir à une expérience de vingt années dans le domaine des subventions conditionnelles au Canada. Nous avons déjà signalé que le Dominion cherche à s'assurer que les subventions conditionnelles accordées en vue d'aider les provinces à fournir certains services sont bien affectées aux services qui ont motivé la subvention, en exerçant une surveillance sur l'administration provinciale. Cette méthode comporte une forme de collaboration qui se rapproche de l'administration commune et pose la plus grande partie des problèmes qui en découlent. Avant d'étudier le mode de fonctionnement des subventions conditionnelles au Canada, il importe de faire certaines observations générales qui portent sur tous les efforts de collaboration tentés par des gouvernements dans le domaine de l'administration.

Il est évident que le manque d'entente de la part des autorités fédérales et provinciales dans des entreprises coopératives de cette nature aura des effets désastreux sur l'administration.

Le but de toute administration, qu'il s'agisse de services de l'État ou d'entreprises privées, est d'arriver à des résultats, d'unir les efforts du personnel en vue des objectifs arrêtés à l'avance. L'une des principales différences entre un gouvernement et une entreprise commerciale c'est qu'on arrête les buts et le programme du

gouvernement, du moins dans les états démocratiques, à la suite de négociations et de compromis entre les divers intérêts en cause. Cependant, lorsqu'un programme est arrêté, c'est une maxime de toute bonne administration que la multitude des avis quant aux meilleurs moyens de le mener à bonne fin ne devrait pas entraver les efforts réunis de ceux qui cherchent à atteindre ce but.

Dans les affaires on obtient cette unité d'effort en confiant la responsabilité de l'ensemble de l'administration à un seul chef. La constitution des États-Unis vise à atteindre le même résultat en confiant toute l'autorité exécutive au président. Pour ce qui est du régime de la responsabilité ministérielle, les conventions qui nécessitent l'unanimité et qui imposent la responsabilité collective visent à assurer une coordination semblable de toutes les mesures administratives.

Lorsque le Dominion et les provinces collaborent à l'exécution d'un même programme, il n'y a pas d'autorité unique qui puisse imposer sa volonté et décider des mesures à prendre au jour le jour afin d'atteindre la fin visée. Le Dominion et les provinces ont des pouvoirs exclusifs dans la sphère desquels aucun ne saurait l'emporter sur les autres. Afin de maintenir l'union et l'harmonie dans l'administration il faut que les gouvernements fédéral et provinciaux arrêtent d'un commun accord les meilleurs moyens d'y arriver. Or, cette entente doit se faire sans délai et sans que de graves compromis affaiblissent la vigueur des mesures adoptées.

On peut fort bien obtenir d'une assemblée législative qu'à un certain moment elle délègue une partie de ses pouvoirs. Dès qu'elle a définitivement posé cet acte, il n'est pas probable qu'elle revienne sur sa décision tant que l'autorité à laquelle elle a ainsi délégué son pouvoir lui donnera satisfaction. Il est plus difficile, cependant, de maintenir, de jour en jour, l'accord le plus complet dans tous les petits détails de l'administration. Deux raisons principales nous portent à croire que cette harmonie sera probablement brisée de temps à autre.

Ce n'est pas leur faire un reproche que de dire que les fonctionnaires supérieurs de l'administration aiment en général à étendre la sphère de leur autorité. Tout comme les autres, le fonctionnaire énergique doit traduire sa personnalité dans ses œuvres. Il doit chercher à établir le bien-fondé de ses idées en les mettant en pratique et, ainsi, faire ses preuves auprès de ses supérieurs. Il est tout naturel, cependant, qu'il tienne à ce qu'on reconnaisse les heureux résultats de son administration. Voilà pourquoi il ne peut accepter les méthodes et les coutumes qu'il croit lui être préjudiciables. Il est dans l'ordre des choses que certains éléments fassent naître de la rivalité entre les employés supérieurs du Dominion et ceux des provinces qui collaborent à une administration en commun. Il suffit, pour faire naître le désaccord, de divergences d'opinions sincères et absolument dénuées de tout ambition personnelle. Tôt ou tard, l'incompatibilité d'idées, d'ambitions produira des divergences d'opinions dans l'administration. Ces rivalités et ces divergen-

ces ont déjà, en plusieurs occasions, nui à la collaboration entre le Dominion et les provinces. Elles existent aussi entre les fonctionnaires supérieurs d'un même service administratif où seule l'unité de direction dont jouit le cabinet peut empêcher ces obstacles de nuire à l'administration. Les employés supérieurs justifient leur existence en disant que le succès de la collaboration du Dominion et des provinces dans l'administration dépend entièrement des «personnalités».

En deuxième lieu, dans une administration en commun les fonctionnaires du ministère provincial en cause sont comptables, par l'entremise du ministre, à l'assemblée législative, alors que le ministère fédéral relève, de son côté, du parlement. La politique et l'administration sont étroitement unies par le régime de la responsabilité ministérielle. Le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'une des provinces, on le sait bien, peuvent ne pas s'accorder sur la politique à suivre. Il arrive même que de véritables conflits d'intérêts surgissent entre le Dominion dans l'ensemble et une ou plusieurs provinces. Et puis, lorsque l'exécution du programme administratif porte atteinte aux intérêts des particuliers ou des groupes, ces derniers ne manquent pas de s'en plaindre au gouvernement alors au pouvoir. Ainsi donc le gouvernement se voit souvent dans l'obligation d'intervenir dans l'administration, pour des causes d'ordre politique. En conséquence, l'administration en commun pourra se trouver aux prises à des conflits politiques. Lorsque les hommes politiques du domaine fédéral et de l'arène provinciale s'occupent de l'administration, il existe un danger constant que le désaccord entre le Dominion et les provinces, pour des motifs politiques, passe dans la sphère de l'administration en commun.

Il n'y a pas lieu de critiquer les divergences d'opinions politiques entre le Dominion et une province en particulier. Il incombe à l'assemblée législative et au gouvernement d'une province de servir les intérêts de la province de leur mieux, tout comme il est du devoir du parlement et du gouvernement du Dominion de favoriser ce qu'ils croient être l'intérêt national. On peut difficilement éviter ces conflits apparents d'intérêts. On doit, cependant, vider la question dans l'arène politique et non se laisser aller à reprendre la lutte dans la sphère de l'administration dont la vigueur et l'efficacité en souffriront.

Les États-Unis ne connaissent pas la responsabilité ministérielle et les membres de la législature ne peuvent pas intervenir dans l'administration quotidienne des affaires publiques. Le service administratif s'en trouve donc, dans une large mesure, à l'abri des influences politiques. En conséquence, la mise à exécution en commun de projets par le gouvernement fédéral et par les gouvernements des états échappe à l'une des graves difficultés auxquelles elle se heurte au Canada. Il est donc dangereux d'invoquer dans ce domaine l'exemple des États-Unis.

Ces considérations de portée générale ne s'appliquent pas au même degré à tous les genres d'action en

commun. Dans les fonctions qui peuvent en grande partie se ramener à un certain nombre d'opérations courantes et dans lesquelles on n'est pas sans cesse aux prises avec de nouvelles situations et de nouveaux problèmes, le danger qu'offrent les divergences d'opinions des fonctionnaires supérieurs est beaucoup moindre. Il en est de même des agissements qui consistent principalement dans l'application de normes scientifiques. En une certaine mesure, la discipline de la science remplace la discipline imposée par un supérieur unique. Or, le caractère complexe des problèmes qui se posent tend à soustraire ces fonctions à l'influence des différends politiques des provinces et du Dominion.

Restriction des subventions conditionnelles

Dans l'ensemble, cependant, ces considérations d'ordre général laissent entendre que l'administration en commun par le Dominion et les provinces ne donnera probablement pas d'heureux résultats. Le relevé historique de la gestion des subventions conditionnelles au Canada nous amène à la même conclusion. Depuis 1912, le gouvernement fédéral a accordé les subventions aux provinces pour des fins déterminées dans certaines circonstances particulière. Les allocations destinées à l'enseignement agricole, l'aménagement des routes, l'enseignement technique et à la lutte contre les maladies vénériennes ayant pris fin n'ont pas été renouvelées. On accorde encore des subventions pour les bureaux de placement, pour la pension de vieillesse et pour le soulagement du chômage. Les services ainsi assistés sont, en chaque cas et aux termes de la constitution, du ressort des provinces, de sorte qu'ils sont en principe administrés par elles. Comme on l'a déjà dit, le Dominion consent à aider financièrement un service provincial pourvu que la province dépense à cet effet des sommes équivalentes ou spécifiées et maintienne le service à une certaine norme. Ainsi il faut que le Dominion et la province s'entendent sur la norme et sur les moyens de l'atteindre. La convention est incorporée dans une série de règlements qui doivent régir l'administration, et la demande d'aide financière de la province au Dominion dépend de l'observance de ces règlements. Désireux d'assurer une application soignée et une observance sérieuse de la réglementation le gouvernement fédéral vérifie les dépenses provinciales relatives au service assisté et, quand c'est possible, juge du respect accordé à la norme, au moyen de surveillance et d'inspection.

Cette administration est, en un sens, conjointe. Les vérificateurs et les inspecteurs du Dominion vérifient les comptes provinciaux et les actes des fonctionnaires de la province, tandis que ces derniers sont tenus d'obtenir l'approbation des fonctionnaires fédéraux pour éviter toute interruption dans les paiements de la subvention fédérale. Tout désaccord entre les deux groupes de fonctionnaires intéressés cause des délais, de la confusion et diminue l'efficacité de l'administration. Nous sommes convaincus que, en somme, la gestion des services qui font l'objet de ces subventions conditionnelles n'a pas atteint le niveau d'une administration raisonnable-

ment bonne, loin de là. Cet échec tient aux deux raisons fondamentales mentionnées ci-dessus dans la critique générale de l'administration conjointe.

Afin de décider si chaque versement en particulier s'est fait selon les stipulations applicables en l'espèce ou si la gestion provinciale atteint la norme convenue, il est nécessaire d'interpréter les règlements qui définissent les conditions auxquelles l'aide fédérale est accordée. Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux sont fréquemment en désaccord au sujet de la signification de ces règlements. Les règles d'ordre général ne sont jamais entièrement claires dans leur application à des cas particuliers et la plupart des désaccords constituent de sincères et honnêtes divergences d'opinions sur la manière dont le service devrait s'exécuter lorsque le règlement n'est pas absolument clair. Il est vrai que les désaccords ne surgissent que dans des cas assez restreints, mais puisqu'il n'existe pas d'autorité supérieure et unique qui puisse y mettre fin, ils suffisent à causer des délais et sont de nature à engendrer des frictions s'étendant à toute l'administration, d'où, en général, abaissement de l'efficacité.

La difficulté est que, dans nombre des services assistés par les subventions conditionnelles, il est impossible de trouver une norme bien définie à laquelle on pourrait se rapporter pour juger des résultats. Il est difficile de découvrir des critères réellement objectifs dans le domaine humain, et quand la norme ne peut s'appliquer automatiquement, il s'ensuit des divergences d'opinions. Il est inévitable que les vérificateurs et les inspecteurs fédéraux s'intéressent tout d'abord à protéger le Trésor du Dominion, alors que les fonctionnaires provinciaux affectés à l'administration active du service s'assurent qu'il réalise les fins pour lesquelles il a été institué. Lorsqu'il se présente une différence d'opinion, cette divergence concernant les intérêts en jeu et les buts à atteindre est cause de désaccords.

Les fonctionnaires fédéraux ne peuvent à vrai dire insister sur leur interprétation des règlements jusqu'au point de donner des ordres aux fonctionnaires provinciaux chargés de l'exécution même du service. Ces derniers doivent recevoir leurs instructions du gouvernement provincial et non pas des vérificateurs et inspecteurs du Dominion. Ainsi les désaccords sont référés à de plus hauts fonctionnaires et à des ministres à Ottawa et dans les capitales provinciales et des questions d'administration deviennent, entre les gouvernements, l'objet de négociations diplomatiques dont le règlement comporte de longs retards.

Lorsque des questions d'ordre administratif atteignent le niveau politique, elles tendent à se mêler à des problèmes politiques et à être traitées comme telles. Aujourd'hui, les programmes d'action du Dominion et des provinces empiètent les uns sur les autres à plusieurs égards. Lorsque, cela s'étant produit, des désaccords prononcés surgissent entre le Dominion et une province, il y a grand danger que les difficultés d'une administration conjointe s'accroissent. L'intrusion de la politique

dans l'administration est toujours regrettable, mais elle l'est doublement quand un même service subit l'ingérence politique dans le domaine et fédéral et provincial.

En faisant observer d'une manière générale les difficultés de l'administration de subventions conditionnelles, on s'expose à créer de fausses impressions. On doit insister sur le fait que les exaspérations notées n'existent pas dans toutes les provinces ni en tout temps. Si tel était le cas, les subventions conditionnelles n'eussent jamais survécu. Mais le fait se produit assez fréquemment pour causer des pertes, des frictions et des délais. De plus, elles ne sont pas attribuables à la malice de fonctionnaires ou d'hommes politiques. Le régime fédéral de gouvernement a été conçu précisément par suite du manque de complète identité des intérêts entre le tout et les parties constituantes. Là où des différences d'intérêt existent, elles se manifestent simplement à cause des fonctionnaires et des hommes politiques faisant leur devoir. Si ces divergences d'opinions se font sentir dans la sphère d'une activité commune, elles ont inévitablement un effet préjudiciable.

Ceux qui favorisent les subventions conditionnelles comme moyen de surmonter les difficultés constitutionnelles n'ignorent pas l'objection, souvent présentée, que les gouvernements qui dépendent des deniers publics devraient être munis de la pleine responsabilité de la perception. Ils soutiennent que deux causes concourent à écarter cette objection et à assurer un empire suffisant sur l'administration provinciale. D'abord, la subvention vise un but particulier que le Dominion peut définir avec exactitude. Puis, grâce à la surveillance et à l'inspection, il est en mesure de déterminer si l'administration provinciale se soumet aux conditions de la subvention. Sinon, la subvention peut faire l'objet d'une réduction à titre de sanction et d'avertissement pour l'avenir. Deuxièmement, si cette sanction n'est pas efficace, toute la subvention peut être retenue jusqu'à ce qu'il ait été remédié aux erreurs.

Cet argument ignore certaines difficultés tenaces. En premier lieu, nous avons déjà fait observer que dans plusieurs des services assistés par des subventions fédérales il est impossible d'imaginer des normes exactes pour s'assurer de leur application. Les opinions diffèrent sur les conditions qui peuvent donner droit à une subvention et des différends prennent naissance. Il arrive que les vérificateurs fédéraux refusent d'approuver telle ou telle dépense provinciale, sous prétexte que les règlements ne l'autorisent pas. Attendu qu'il y a, règle générale, matière à contestation, la province d'ordinaire ne se soumet pas à cette décision. S'élevant contre une désapprobation qu'elle tient pour injuste, la province se sent le droit de faire pression sur le Dominion. Comme elle dirige à elle seule l'administration, elle peut recourir à toutes sortes d'expédients pour embarrasser ou malmenier le Dominion. Le gouvernement fédéral doit donc user de la plus grande prudence et ne désapprouver les dépenses que dans les cas les plus flagrants, nécessairement rares.

La plupart du temps, toutefois, la vérification que le fédéral fait des dépenses provinciales ne peut descendre à la racine même de l'opération. Il faudrait, pour établir librement la convenance de toute affectation provinciale en faveur d'une entreprise assistée, doubler l'effectif sur place des employés provinciaux, ce qui, il va de soit, est impossible. Les vérificateurs fédéraux doivent généralement se contenter de l'examen des documents et des pièces justificatives aux dossiers. Parfois des examens d'épreuve ont lieu dans des cas types ou à propos des plaintes d'abus criant. Sans vouloir laisser entendre qu'il y aurait lieu de s'assurer de l'honnêteté de l'administration provinciale, nous pensons, toutefois, qu'il peut se présenter des cas où sa vigilance sur les initiatives assistées ne s'exerce aussi rigoureusement que si la province elle-même avait prélevé les fonds qu'elle y a affectés. A tout événement, la vérification et la surveillance du Dominion ne sauraient descendre jusqu'à la racine même de ces initiatives.

Ensuite, le Dominion ne pourrait exercer que bien rarement, dans la pratique, son droit de retirer l'octroi à une province qui ne règle pas son administration sur les conditions que comporte l'octroi. Le gouvernement fédéral assiste certains services provinciaux parce qu'il s'accomplissent dans le sens d'intérêts nationaux majeurs. Le retrait d'une subvention pour donner une leçon à la province nuirait nécessairement à ces mêmes intérêts nationaux. En outre, il deviendrait très dangereux de prétendre qu'une administration provinciale est défectueuse au point de s'attirer la perte de l'assistance qu'elle reçoit, et nulle administration fédérale ne pourrait évidemment formuler pareil reproche à un gouvernement provincial de la même nuance politique qu'elle-même. Le gouvernement du Dominion n'oserait que rarement, aussi, supprimer ses subventions à une administration provinciale de couleur politique différente à cause des répercussions qui se feraient sentir dans la province en cause.

Le Dominion doit ainsi beaucoup hésiter avant de supprimer aucune subvention. Les provinces s'en rendent compte, et les menaces à cet effet ne les inquiètent guère. Le pouvoir de suppression d'une subvention ne constitue pas une sanction efficace, sauf dans les cas d'abus criants. L'expérience démontre que lorsque de tels abus se sont révélés, la province intéressée s'est empressée d'y apporter remède. Dans les cas ordinaires, beaucoup plus nombreux, où des divergences d'opinion honnêtes et raisonnables nuisent à l'administration, le retrait d'une subvention, en vue de faire disparaître ces divergences, est hors de question.

Nous sommes convaincus, pour ces raisons, que le régime de la subvention conditionnelle pour des fins durables, tel qu'il fonctionne dans l'économie canadienne constitue en principe une méthode des moins satisfaisantes. On peut y recourir en des cas spéciaux et pour des fins limitées, comme on le verra ailleurs. Mais elle nous paraît la plupart du temps plus coûteuse que si un seul gouvernement commanditait le service en cause. Elle multiplie indubitablement les retards et provoque

périodiquement des sujets de dispute entre le Dominion et les provinces.

L'histoire des subventions conditionnelles nous porte à nous demander si l'administration commune des services, par le Dominion et une province, constitue jamais un moyen efficace de surmonter les difficultés d'ordre constitutionnel. Lorsque la compétence législative sur un sujet donné est partagée, il faut ordinairement souhaiter que ces pouvoirs soient centralisés dans une administration unique, si l'on veut obtenir l'unité dans l'administration.

[INTRODUCTION]

Au cours de notre travail, nous avons appris à apprécier comme jamais auparavant l'œuvre des Pères de la Confédération. Non seulement ils conçurent un système de gouvernement qui a victorieusement subi l'épreuve de soixante-dix ans de changements rapides et, en majeure partie, tout à fait imprévisibles, mais ils ont fait approuver ce régime politique dans des circonstances qui, aux yeux d'un grand nombre de gens, le revêtent de ce caractère sacré que possède le traité le plus solennel. Leur œuvre a posé les fondements de l'unité nationale et du régime fédératif, deux choses que notre mandat nous enjoint de respecter. Nous croyons et, de fait, nous avons la ferme conviction qu'ils ont réalisé ces grandes choses sans soumettre les générations futures à l'influence paralysante du passé; qu'ils nous ont légué une constitution en mesure d'évoluer, non seulement par l'interprétation qu'en donnent les tribunaux, mais aussi au moyen de modifications qu'invitent des situations nouvelles et les problèmes résultant des vastes et imprévisibles changements que réservait l'avenir au peuple canadien, il y a soixante-dix ans.

Les Canadiens sont tellement fiers de l'unité nationale ainsi réalisée, et si fiers du régime fédératif grâce auquel s'est produite cette unité, qu'ils pourraient peut-être attribuer dans l'abstrait à l'unité nationale et au régime fédératif des mérites particuliers les rendant désirables par eux-mêmes. Nous nous sommes efforcés de nous rappeler sans cesse l'idéal de bien-être humain qui devrait déterminer la nature des systèmes politiques et économiques. Nous comprenons pleinement l'importance de maintenir et d'accroître, le plus rapidement possible, le revenu national, lamentablement insuffisant pour assurer le niveau de bien-être que les Canadiens ont désormais adopté. C'est cette nécessité d'un relèvement dans le revenu national qui nous a guidés à l'égard des vœux que nous avons exprimés dans le but de simplifier notre régime financier, d'alléger le plus possible le grand fardeau de la dette publique, d'assurer la collaboration dans la direction des futurs placements de l'État sous forme d'emprunts et d'éliminer ces caractéristiques de notre fiscalité qui impliquent des frais élevés de perception ou qui ont une tendance marquée à enrayer les immobilisations et à réduire ainsi le nombre des emplois.

Mais on ne doit pas rechercher seulement l'expansion du revenu national. Le bien-être général exige une meilleure répartition du revenu national et une plus grande mesure de sécurité sociale et économique pour les contribuables des catégories inférieures de revenus. Nous n'avons pas cherché, cela va de soi, à tracer un modèle de législation sociale au Canada, mais, conformément aux instructions que nous avons reçues, nous nous sommes efforcés de préparer la voie à l'établissement du genre probable de législation future, en émettant des vœux au sujet de la responsabilité concernant son adoption ou son ajournement.

Le problème de la prévention du chômage, et, dans la mesure où il est inévitable, de l'assistance aux victimes du chômage, présente une importance capitale en ce qui regarde le revenu national et sa répartition. En visant à augmenter le plus possible le revenu national, nous devons rechercher un état de choses comportant l'emploi de tous les travailleurs de la nation; et la répartition la plus satisfaisante du revenu national est celle dans laquelle les revenus des gens valides consistent en salaires suffisants eu égard au travail accompli.

La répartition du revenu national présente un second aspect qui est de grande importance sous un régime fédératif, particulièrement au Canada. Le partage inégal du revenu national entre les habitants des différentes régions peut exciter des sentiments aussi dangereux à l'égard de l'unité nationale que les sentiments engendrés par les inégalités flagrantes entre les différentes catégories de revenus. La réalisation d'un minimum national de services sociaux au pays (sauf centralisation complète de tous les services sociaux) est inséparable de la nécessité d'assurer à chaque gouvernement du Canada les revenus nécessaires à l'exécution convenable de ses fonctions reconnues. Les fonctions reconnues des gouvernements provinciaux ayant pris une grande ampleur depuis 1867, il serait maintenant difficile de donner cette assurance que les Pères de la Confédération ont pu accorder, grâce à un régime de subventions et d'allocations pour les dettes reconnues, dont les impôts fédéraux firent les frais. Nous nous sommes efforcés de calculer quel serait le solde de chaque administration provinciale (et de ses municipalités) sous un régime d'impôt comparable à la moyenne du pays et après avoir pourvu à des services dont la qualité serait au moins conforme à la norme nationale.

En attachant cette importance particulière aux buts d'ordre économique, nous n'oublions pas que toute nation digne de ce nom doit avoir aussi d'autres buts qui, en un sens, sont plus élevés. Les buts économiques présentent, cela va de soi, un aspect moral et on ne saurait tenir pour une manifestation de matérialisme grossier un zèle d'apôtre à combattre les conditions sociales injustes, les taux élevés de maladie et de mortalité, la pauvreté, l'analphabétisme et les taudis. Mais il n'y a pas à craindre que ces objectifs supérieurs viennent en conflit avec les buts économiques, à moins, comme de juste, qu'on n'en poursuive la réalisation avec un téméraire mépris de la nécessité de maintenir le revenu

national essentiel en fin de compte à leur accomplissement.

Mais il existe d'autres buts moins étroitement liés à la prospérité économique. Au Canada, que nous parlions de liberté personnelle et de démocratie ou du maintien d'un juste milieu raisonnable entre une liberté excessive pour les individus et une trop grande autorité de l'État, nous en arrivons à peu près aux mêmes conclusions quant à l'un des buts les plus élevés du peuple canadien. Aucun de ces objectifs supérieurs n'est incompatible, à notre sens, avec les buts économiques que nous avons exposés. Nous croyons que les propositions que nous énonçons dans le présent rapport respectent également les buts d'ordre économique et d'ordre moral. Nous émettons des vœux importants et visant à certaines modifications dans la répartition des charges administratives et des sources de recettes nécessaires à leur acquittement, mais ces mises au point n'altèrent en rien les dispositions qui, depuis soixante-dix ans, maintiennent la complète liberté d'action des provinces dans les domaines essentiellement culturels et sociaux. De fait, cette liberté d'action sera mieux sauvegardée qu'aujourd'hui dès que les provinces seront libérées de la pression qu'elles peuvent subir à cause des exigences de tel ou tel service social dont on ne saurait faire les fonds sans l'aide du Dominion; d'où, forcément, une certaine surveillance de la part du gouvernement fédéral.

La réalisation de certains vœux que nous émettons au cours du rapport peut exiger la modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Il n'en va peut-être pas de même d'autres vœux bien que cette solution doive constituer peut-être le mode de réalisation le plus satisfaisant. Nous n'examinons pas comment il importe de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ni ne voulons rédiger des amendements, car nous croyons que d'autres seront plus en état de régler ces questions que nous, dès qu'il existera un sentiment général en faveur de cette modification.

Nous comprenons que, de prime abord, il puisse sembler que nos propositions dans l'ensemble impliquent des innovations hardies. Nous nous sommes demandés avec anxiété si elles sont politiquement irréalisables. Si nous pensons que tel n'est pas le cas c'est, qu'à notre avis, lorsqu'il étudiera l'ensemble de notre rapport, le peuple canadien se rendra compte que, faute d'innovations aussi importantes, des conséquences désastreuses pourraient se produire. Le péril actuel est sérieux et on ne saurait le laisser s'aggraver.

Nous demandons instamment qu'on n'examine pas nos propositions une à une, isolément, bien que nous nous soyons appliqués de notre mieux à leur donner une forme telle qu'elles puissent subir même cette épreuve. Nous avons cherché à les faire entrer dans un vaste plan de nature concrète dont l'harmonie est fonction de l'observance des principes généraux que nous avons énoncés, et qui est destiné à mettre le Canada en état de résister à la tension actuelle et future, sans qu'une unité nationale raisonnable ou une autonomie provinciale légitime ne soit exposée à un péril excessif.

Chapitre II

LE FÉDÉRALISME FISCAL, HIER ET AUJOURD'HUI

Ce chapitre expose brièvement les relations fiscales dans un régime politique fédéral. Il commence par une description des quatre dimensions du fédéralisme fiscal, avant d'évoquer certains des principes qui les sous-tendent. Suit un historique rapide des questions suivantes:

1. le partage des recettes, c'est-à-dire le problème de l'équilibre fiscal;
2. la péréquation fiscale;
3. le financement des programmes provinciaux d'intérêt national; et
4. la coordination économique et fiscale.

A la rubrique 3, le principe et l'utilisation du «pouvoir fédéral de dépense» ne sont présentés qu'en termes généraux, l'historique de la participation fédérale aux divers programmes particuliers faisant l'objet des annexes B à D du chapitre. Ce dernier replace donc dans une perspective historique les questions générales de finances publiques et d'union économique, tandis que les annexes retracent la participation fédérale à certains programmes relevant entièrement ou partiellement de la compétence des provinces.

Les principes du fédéralisme fiscal

Un régime politique fédéral se caractérise par la répartition des pouvoirs de l'Etat entre deux ordres de gouvernement, dont l'existence est garantie par une constitution écrite précisant les pouvoirs de chacun. C'est en ce sens que chaque ordre de gouvernement peut être considéré comme autonome. En régime fédéral, les deux ordres de gouvernement ont chacun leur existence propre, aucun n'est subordonné à l'autre.

La meilleure façon de faire ressortir le caractère original d'une fédération consiste peut-être à la comparer aux autres systèmes d'organisation politique. Le régime fédéral diffère d'un régime unitaire en ceci que, dans ce dernier, tous les pouvoirs de l'État sont rassemblés entre les mains d'un seul gouvernement. C'est le cas dans des pays comme la France, le Royaume-Uni ou l'Italie, où le gouvernement central détient tous les pouvoirs. On y trouve certes des formes de gouvernement régional, mais il ne s'agit en fait que d'«émanations» du pouvoir central, auquel elles sont donc subordonnées. Un régime fédéral diffère également d'une alliance internationale d'États du fait que les États «fédérés», sans pour autant relever d'une autorité supérieure, ne jouissent pas de tous les privilèges d'un État indépendant. Une fédération est donc une espèce à part. Il ne s'agit ni d'un régime unitaire décentralisé, ni d'une organisation internationale fortement structurée. L'originalité d'un pays à régime fédéral tient au fait que les citoyens peuvent participer activement et simultanément, en qualité d'électeurs, à un gouvernement provincial autonome et à l'Etat fédéral plus vaste dont il fait partie.

Avant l'ère industrielle, il était relativement facile d'attribuer des compétences bien délimitées à chaque ordre de gouvernement, qui était en mesure d'exercer ses pouvoirs sans empiéter sur le domaine de l'autre. Dans le monde moderne, toutefois, il est beaucoup plus difficile de diviser les compétences du fait que les diverses fonctions de l'État sont fortement interdépendantes et ne peuvent plus être «découpées» comme cela était généralement le cas il y a moins d'un siècle. Par exemple, la structure du programme fédéral d'assurance-chômage peut avoir des répercussions importantes sur les programmes provinciaux de

soutien du revenu. Inversement, la plus ou moins grande adéquation des programmes provinciaux d'enseignement aux besoins de main-d'oeuvre risque d'influer sur le niveau futur de l'emploi. Ces exemples montrent bien que l'État industriel moderne se caractérise par une interdépendance marquée et des interactions incessantes. La conséquence en est qu'un régime fédéral ne peut fonctionner de manière cohérente que si les deux ordres de gouvernement travaillent de concert. Le bon fonctionnement d'un régime fédéral moderne semble donc dépendre de deux conditions fondamentales: la reconnaissance de l'autonomie de chaque ordre de gouvernement et la nécessité d'une coopération entre les deux. Ces conditions—qui sont contradictoires à certains égards—paraissent revêtir une importance égale car, si l'une des deux n'est pas respectée, le régime risque à la longue d'être complètement sapé.

C'est dans le domaine des finances publiques que la coopération entre les deux ordres de gouvernement est la plus indispensable. Toute fédération moderne est confrontée dans ce domaine à quatre grandes questions, pour l'essentiel. (Comme ces questions ne peuvent se présenter que dans un cadre fédéral, on parle souvent à leur sujet des questions du fédéralisme fiscal.) Il s'agit du partage des recettes—ou de l'équilibre fiscal—, de la péréquation fiscale, du financement des programmes provinciaux jugés d'intérêt national et de la coordination économique et fiscale. La manière dont les fédérations résolvent ces questions nous renseigne non seulement sur leur mode de fonctionnement, mais aussi sur la façon dont elles s'accommodent des forces centralisatrices et décentralisatrices qui s'y exercent constamment. En d'autres termes, les réponses apportées à ces grandes questions fiscales permettent habituellement de savoir dans une large mesure comment une fédération satisfait aux deux exigences indissociables, encore que souvent contradictoires, d'unité et de diversité.

Ces quatre questions sont évoquées ici dans le contexte du fédéralisme canadien. Il faut remonter à 1966 pour trouver le dernier énoncé important des principes du fédéralisme fiscal, sous la plume du ministre fédéral des Finances d'alors, l'hon. Mitchell Sharp:

- a) Les arrangements fiscaux devraient rendre possible aux gouvernements fédéral et pro-

vinciaux l'accès aux ressources fiscales leur permettant de s'acquitter de leurs fonctions constitutionnelles.

- b) Ils devraient faire en sorte que chaque gouvernement demeure responsable à ses électeurs de ses décisions relatives à la fiscalité et que chaque gouvernement tienne compte de leurs effets sur les autres gouvernements.
- c) Les arrangements fiscaux devraient, grâce à un régime de péréquation, permettre à chaque province de fournir des services publics suffisants sans avoir à recourir à des taux de taxation sensiblement plus élevés que ceux des autres provinces.
- d) Ils devraient donner au gouvernement fédéral suffisamment de pouvoirs en matière fiscale pour remplir ses responsabilités économiques et monétaires tout en acquittant ses comptes. Tout particulièrement, ils devraient, dans toutes les provinces, réserver au gouvernement fédéral une part suffisante du domaine de l'impôt sur le revenu—tant des particuliers que des sociétés pour la réalisation d'un double objectif: permettre d'utiliser le taux et la forme de cet impôt à des fins économiques et d'en arriver à un degré raisonnable d'équité dans l'incidence de la fiscalité dans l'ensemble du Canada.
- e) Ils devraient conduire à des dispositions uniformes dans les arrangements intergouvernementaux et à une application également uniforme des lois fédérales dans toutes les provinces.
- f) Les arrangements fiscaux devraient tendre à procurer le moyen d'harmoniser les politiques et les priorités des gouvernements fédéral et provinciaux.¹

Proposés dans le contexte particulier des négociations qui devaient mener aux arrangements fiscaux de la période 1967-1972, ces principes sont toutefois formulés, pour certains d'entre eux, de manière assez générale pour rester d'actualité.

Le premier principe est que chaque gouvernement doit avoir accès à des ressources fiscales suffisantes pour pouvoir s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles. Il est donc directement lié à la question du partage des recettes mentionnée précédemment.

Le deuxième principe, celui de la responsabilité fiscale, veut que le gouvernement qui effectue les dépenses soit celui qui établit les impôts et taxes. L'application de ce principe a été au coeur des discussions fédérales-provinciales des quinze dernières années, notamment en matière de programmes à frais partagés. Dans son exposé de 1966, M. Sharp déclarait :

Nous devons en même temps admettre que l'usage continu et cumulatif des programmes à frais partagés en des domaines relevant principalement de la juridiction provinciale ferait qu'une proportion toujours plus forte des budgets provinciaux serait consacrée à des programmes dont le coût est partagé par le gouvernement fédéral; ceci donnerait lieu à une influence sur les décisions des gouvernements provinciaux. En conséquence, les responsabilités des provinces en matière de fiscalité s'en trouveraient amoindries, et celles-ci se trouveraient entravées dans l'établissement de leurs propres priorités.²

À la lumière de ce principe et du fait que certaines provinces, en particulier le Québec, avaient exprimé le désir de prendre entièrement en charge les programmes sociaux, M. Sharp annonça l'intention du gouvernement fédéral de proposer un certain nombre de mesures qui devaient mener à l'élimination des conditions posées à l'égard de certains programmes permanents bien établis, ainsi qu'à leur transfert aux provinces. (Il était toutefois supposé que ces programmes allaient être maintenus par toutes les provinces, de même que, plus particulièrement, les normes applicables en matière de santé.)

Ces dernières années, on en est venu à débattre du principe de la responsabilité fiscale en parlant de «visibilité et de responsabilité du gouvernement». Dans sa présentation au Groupe de travail, le ministre fédéral des Finances, l'hon. Allan MacEachen, s'est déclaré préoccupé par la «visibilité» du gouvernement fédéral, en faisant remarquer que le rôle du gouvernement canadien dans le financement des programmes de santé, des services sociaux et de l'enseignement postsecondaire n'apparaissait pas aux yeux du public. Il terminait ses observations en ces termes :

Tous les députés devraient se préoccuper des conséquences de cette situation. Comment pouvons-nous rendre convenablement compte de ce que le gouvernement fédéral fait avec l'argent des contribuables, lorsqu'un très grand nombre de Canadiens ne savent pas que près de \$14 milliards de dépenses fédérales servent en réalité à financer des services provinciaux et locaux essentiels?

Pour que le principe de la responsabilité fiscale soit respecté à la lettre, il faudrait évidemment que le gouvernement fédéral (moyennant le transfert de sources de revenu suffisantes) cesse de financer des services provinciaux et locaux essentiels. Comme l'indique le chapitre I, c'est parce que le maintien d'une présence fédérale a paru politiquement souhaitable—voire indispensable—qu'il faut maintenant chercher de nouveaux mécanismes de responsabilité à l'égard de ces transferts.

Le troisième principe, celui de la péréquation fiscale, sera étudié plus loin. Comme les deux premiers, sa mise en application est assurée implicitement ou explicitement depuis les débuts de la fédération.

Le quatrième principe vise à assurer au gouvernement fédéral un accès suffisant au domaine de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés pour lui permettre d'exercer ses fonctions de stabilisation économique. Il découle de la théorie économique keynésienne, qui a inspiré la politique économique fédérale de l'après-guerre; la même préoccupation est revenue au coeur du débat entourant le «pouvoir sur l'économie».

Le cinquième principe stipule l'uniformité des relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces, c'est-à-dire qu'aucun «marché» spécial ne doit être conclu avec une province particulière. Ce principe a été énoncé pour dissiper les malentendus qu'auraient pu faire naître les ententes de non-participation*, qui avaient été entérinées par le Parlement en 1964 mais dont une seule province, le Québec, s'était prévalu, bien que la possibilité en eût été offerte à toutes les provinces. (Les ententes de non-participation seront évoquées dans la suite de ce chapitre.)

Le sixième principe, selon lequel les arrangements fiscaux devraient assurer une harmonisation des politiques et des priorités fédérales et provinciales prend un relief particulier dans les débats actuels sur le fonctionnement du «fédéralisme coopératif», qui vise à faciliter l'interdépendance des gouvernements.

*La «non-participation» correspond dans ce document à l'expression anglaise *contracting out*.

Le Groupe de travail souscrit pour l'essentiel à ces six principes—sous réserve des nuances exprimées au sujet du deuxième d'entre eux—qu'il considère comme de bons fils directeurs pour l'analyse des relations fiscales fédérales-provinciales, tout en reconnaissant qu'ils doivent peut-être être interprétés à la lumière de l'intérêt national primordial que présentent de nombreux programmes relevant de la compétence des provinces, ainsi que du caractère évolutif du fédéralisme canadien.

Le partage des recettes*

Le partage des recettes se résume à la question suivante: comment équilibrer les besoins de recettes de chaque ordre de gouvernement et les responsabilités que lui assigne en matière de dépenses l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB)? La répartition des recettes entre les deux ordres de gouvernement doit être réexaminée périodiquement parce qu'elle doit correspondre au partage des responsabilités, qui, lui, évolue avec le temps. Un spécialiste du fédéralisme a formulé ainsi le problème:

La situation des diverses collectivités réunies dans une fédération varie trop, dans le temps et dans l'espace, pour que le partage des ressources financières puisse être arrêté dans une constitution. La répartition de ces ressources n'est pas—et ne saurait être—fixée une fois pour toutes dans un régime fédéral. Il ne peut y avoir que des aménagements et des réaffectations, à la lumière de l'évolution de la situation.¹

L'annexe II-A expose de façon objective la manière dont les pouvoirs fiscaux ont oscillé d'un ordre de gouvernement à l'autre au cours de l'histoire du Canada. On y voit par exemple les provinces «demander» des droits sur les ressources minérales du sous-sol et le gouvernement fédéral y «consentir». Des ententes de location fiscale sont «proposées», puis abrogées; des transferts d'espace fiscal sont «demandés»; les besoins financiers croissants des provinces sont «reconnus». Les résultats de ces négociations étalées sur la durée d'un siècle sont présentés au tableau II-1, qui fait voir les changements importants survenus dans la répartition des recettes entre les deux ordres de gouvernement.

*Cette expression sert depuis peu à désigner le partage interprovincial des recettes tirées des ressources naturelles. Elle est employée ici au sens usuel pour décrire le partage des recettes entre les deux ordres de gouvernement de façon que chacun puisse faire face à ses responsabilités en matière de dépenses.

Un élément qui n'apparaît pas dans ce tableau historique, mais, qui ressortirait de la lecture des journaux d'aujourd'hui, où les «ententes» sur les droits relatifs aux ressources minérales et le transfert des recettes tirées de ces dernières font la manchette, est le climat d'affrontement et de passion qui a précédé et accompagné ces changements. L'exercice du pouvoir politique a imprimé à la fédération canadienne, tout au long du siècle dernier, un mouvement de pendule qui continuera sans doute d'être observé. Aucun de ces changements ne s'est fait sans difficulté ni polémique.

L'observation du passé nous enseigne avant tout que le fédéralisme fiscal en général et le partage des recettes en particulier ne peuvent être abordés en fonction de normes fixées une fois pour toutes ou dans une optique purement analytique. Les tableaux qui illustrent la répartition des recettes dépeignent en fait les résultats fluctuants d'une lutte permanente entre des forces politiques qui cherchent à obtenir les recettes essentielles à la réalisation de leurs objectifs politiques pour le Canada. Ces luttes, si elles reflètent indéniablement des réalités économiques, témoignent aussi de visions différentes du pays et de ses besoins à un

Tableau II-1

Répartition des recettes propres entre
l'administration fédérale et les administrations
provinciales-locales
(en pourcentage)

	Administration fédérale	Administrations provinciales-locales ²
1926	44.9	55.1
1930	33.4	66.6
1940	54.5	45.5
1945 ¹	71.4	28.5
1950 ¹	64.1	35.9
1955 ¹	63.6	36.4
1960 ¹	58.2	41.8
1965	54.5	45.6
1970	50.9	49.1
1975	51.8	48.2
1977	47.1	52.9
1978	45.2	54.8
1979	45.9	54.1
1980	46.6	53.3

1. Les paiements de location d'impôt, considérés comme des recettes provinciales propres, ont été déduits des recettes fédérales.

2. Les recettes des autorités municipales ou locales sont considérées comme des recettes provinciales, car ces administrations sont des «émanations» des gouvernements provinciaux et ne peuvent passer pour un ordre de gouvernement indépendant.

moment donné—tout comme elles portent la marque des personnalités et des accidents de l'histoire dont toutes les nations offrent l'exemple.

Le tableau II-1 révèle qu'en 1945 le gouvernement fédéral prélevait 71.4 pour cent de tous les impôts acquittés par les Canadiens, tandis que les provinces en obtenaient 28.5 pour cent. La part des administrations provinciales et locales accuse depuis une progression constante, s'élevant à 41.8 pour cent en 1960, à 49.1 pour cent en 1970 et à 53.3 pour cent en 1980*. Pendant toute la période 1967-1976, les deux ordres de gouvernement se sont taillé une part à peu près égale de l'ensemble des recettes fiscales, celle du gouvernement fédéral fluctuant autour de 53 pour cent et celle des provinces aux environs de 47 pour cent. Depuis 1977, cependant, la part des autorités provinciales et locales est montée à près de 54 pour cent, tandis que celle du gouvernement fédéral tombait à environ 46 pour cent. Néanmoins, rien n'est définitif, et il se pourrait que le pendule soit d'ores et déjà réparti dans l'autre sens.

La décentralisation fiscale accomplit ces dernières années est encore plus frappante lorsqu'on tient compte des subventions fédérales aux provinces. Le tableau II-2 présente la répartition des recettes lorsque ces subventions sont retranchées des recettes fédérales et ajoutées à celles du secteur provincial et municipal.

Le tableau II-2 révèle que, depuis 1977, la part fédérale des recettes publiques, après transferts au secteur provincial-municipal, représente environ le tiers du total. Au cours des dix années précédentes, elle avait fluctué aux environs de 40 pour cent. Des premières années de l'après-guerre à 1966, la part fédérale est descendue progressivement de 68 à environ 45 pour cent.

Cette diminution de la part fédérale des recettes publiques au fil des ans et les déficits considérables des autorités fédérales au cours des dernières années ont amené certains observateurs à conclure à l'existence d'un «déséquilibre fiscal» entre les deux ordres de gouvernement. Cette assertion semble renforcée par le fait que, prises dans leur ensemble, les provinces enregistrent un excédent.

Tableau II-2

Répartition des recettes publiques entre l'administration fédérale et les administrations provinciales-locales, les subventions fédérales étant déduites des recettes fédérales et incluses dans les recettes provinciales-locales

(en pourcentage)

	Administration fédérale	Administrations provinciales-locales
1926	43.1	56.9
1930	30.5	69.5
1940	50.2	49.8
1945	69.2	30.8
1950	59.8	40.3
1955	61.1	38.9
1960	51.6	48.4
1965	45.9	54.1
1970	39.8	60.3
1975	39.2	60.8
1977	34.1	65.9
1978	32.2	67.8
1979	33.5	66.5
1980	34.7	65.4

Source: Ministère des Finances, *Revue économique*, avril 1981.

Un examen plus attentif montre cependant que la notion de déséquilibre fiscal n'est pas si simple. Tout d'abord, l'excédent des provinces, pour réel qu'il soit, appelle une nuance importante: il est entièrement attribuable aux trois provinces situées le plus à l'ouest, dont les recettes pétrolières et gazières ont énormément augmenté depuis 1973. Les sept autres provinces continuent d'accuser des déficits de taille.

Ensuite, les subventions fédérales aux provinces et aux municipalités sont relativement constantes depuis 1970 en proportion du total des dépenses fédérales. Il n'est donc pas fondé de prétendre que les transferts fédéraux ont pris des proportions démesurées. En fait, ils ont progressé moins vite au cours de la décennie 70 que pendant les années 60. Il est même prévu (dans le plan fédéral de dépenses) qu'ils diminueront au cours des trois prochaines années, non seulement en proportion des dépenses fédérales et du PNB, mais aussi en comparaison avec l'élévation projetée de l'Indice des prix à la consommation.

Il convient enfin de remarquer que le fait pour un gouvernement d'accuser un déficit, année après année, n'est pas forcément la preuve d'un déséquilibre fiscal, au sens où l'entendent les spécialistes des finances publiques. Ce n'est que lorsque la

*Ces chiffres restent naturellement inférieurs à ceux que le secteur provincial-local enregistrait à la fin des années 20 (voir aussi l'annexe II-A).

situation fiscale d'un gouvernement se dégrade pour des raisons indépendantes de sa volonté qu'on parle de déséquilibre fiscal. Ce dernier doit donc avoir pour origine une cause structurelle. Or, les déficits enregistrés par le gouvernement fédéral ces dernières années tiennent en grande partie aux mesures fiscales discrétionnaires prises pour combattre les effets de l'évolution conjoncturelle, dans une volonté délibérée de maintien de l'emploi en période de récession mondiale. De plus, les diverses dépenses fiscales adoptées depuis l'entrée en vigueur de la réforme fiscale, en 1972, ainsi que l'indexation du régime d'impôt des particuliers, ont privé le Trésor fédéral—ainsi que les trésors provinciaux—de rentrées appréciables, tandis que l'alourdissement marqué du service de la dette publique aggravait la situation. *Le Groupe de travail conclut qu'il n'existe pas de déséquilibre structurel à long terme entre la capacité de recettes et les responsabilités de dépenses du gouvernement fédéral. On ne saurait affirmer que la capacité du gouvernement fédéral de prélever des recettes a atteint un plafond structurel (cet adjectif s'opposant à «politique» ou «discrétionnaire»).*

Il est incontestable que le gouvernement fédéral est confronté à un problème budgétaire de taille en raison de l'ampleur de la dette publique et des frais d'intérêt correspondants. L'exercice de sa fonction de stabilisation économique après l'entrée en action de l'OPEP a fait s'engager le gouvernement fédéral—tout comme la plupart des gouvernements nationaux des pays industrialisés occidentaux—dans des déficits considérables. Pendant la fin des années 70, ces déficits se sont accumulés au point que le service de la dette publique représente maintenant 20 pour cent du budget fédéral—et cette proportion, qui échappe entièrement au pouvoir discrétionnaire du gouvernement, est en hausse.

Le Groupe de travail considère donc que, lorsqu'on parle de déséquilibre fiscal, il faut bien se garder de confondre un problème structurel, qui tiendrait aux dispositions même de la Confédération, et un problème de déséquilibre budgétaire, qui reflète les jugements politiques portés sur les priorités de recettes et de dépenses. Le gouvernement fédéral se situe à un point intermédiaire intéressant entre ces deux extrêmes, un point où un déficit budgétaire persistant commence à présenter certaines des caractéristiques d'un déséquilibre

structurel. On assiste à l'apparition d'un problème structurel parce que l'ampleur de la dette contractée commence à réduire par trop la marge de manoeuvre fiscale du gouvernement fédéral.

Décider de l'interprétation à donner à la succession des déficits budgétaires fédéraux depuis le début des années 70—conséquence inévitable de la responsabilité unique de stabilisation économique confiée au gouvernement fédéral dans un contexte mondial troublé ou résultat d'un choix politique délibéré—revient à porter un jugement politique. Il est cependant incontestable que le gouvernement fédéral aborde la prochaine étape des relations fédérales-provinciales avec une dette qui impose des limites étroites à ses décisions budgétaires.

Le gouvernement fédéral actuel s'est déclaré à plusieurs reprises préoccupé par l'ampleur de ce déficit, et il est certain que ce facteur influera sur la manière dont il abordera la prochaine ronde de négociation sur les arrangements fiscaux. De façon plus précise, le ministre fédéral des Finances a déclaré dans sa présentation au Groupe de travail:

En premier lieu, la tâche la plus urgente du gouvernement fédéral est de rétablir sa situation financière. Si l'austérité épargnait les transferts aux provinces, les secteurs d'activité purement fédéraux devraient en supporter tout le fardeau. Cela placerait le gouvernement fédéral dans une position encore plus faible face aux provinces.

En second lieu, la diminution du déficit fédéral doit être poursuivie graduellement. Du côté des dépenses, il existe plusieurs grands postes sur lesquels le gouvernement fédéral n'a pas beaucoup de prise, en particulier le service de la dette publique et les grands programmes de transferts aux particuliers. D'autres domaines sont devenus plus importants pour le gouvernement, notamment le développement économique. La nécessité de répondre à ces priorités oblige à réaliser des économies dans d'autres domaines, y compris les affaires sociales et les transferts aux provinces.

En troisième lieu, le principe d'équité doit continuer d'inspirer les virements intergouvernementaux, ainsi que la méthode choisie pour les diminuer.

Cette opinion repose évidemment sur l'hypothèse que le gouvernement fédéral continuera d'accuser un déficit. Tous les spécialistes ne sont cependant pas du même avis. Le président du Conseil économique du Canada exprimait devant le Groupe de travail sa conviction, fondée sur les analyses effectuées pour le Conseil, que si les

divers éléments du budget d'octobre 1980 et du Programme énergétique national (PEN) venaient à se réaliser, le déficit fédéral serait sensiblement réduit. Il déclarait aussi que le PEN aurait pour effet de réduire l'excédent global des provinces, mais dans une moindre mesure que le déficit fédéral. Si les négociations en cours entre le gouvernement fédéral et l'Alberta au sujet des prix du pétrole et du gaz débouchaient sur un barème de prix plus coûteux pour le consommateur que le régime annoncé dans le budget d'octobre 1980, la situation budgétaire du gouvernement fédéral pourrait devenir nettement plus favorable au cours des prochaines années.

L'opinion du président du Conseil économique repose sur des prévisions de recettes fédérales plus élevées que celles du ministère des Finances à l'heure actuelle. Cependant, que des recettes plus abondantes soient dégagées à partir de la politique actuelle ou moyennant des modifications de cette politique, il semble évident que les restrictions de dépenses ne sauraient suffire à redresser la situation budgétaire actuelle du gouvernement fédéral. Une augmentation des recettes sera également nécessaire au rétablissement d'un certain équilibre budgétaire au niveau fédéral.

Il ressort de tout cet exposé que l'équilibre entre la capacité fiscale et les responsabilités de dépenses constituera un thème central des négociations à venir sur les arrangements fiscaux. Le passé nous enseigne que ce débat devrait être abordé dans un esprit pragmatique. Il n'y a rien d'intangible dans la répartition des recettes entre les ordres de gouvernement à un moment donné. La conjoncture économique n'est plus ce qu'elle était en 1976, lorsque les arrangements fiscaux actuels avaient été négociés. Il est donc naturel qu'on s'interroge sur la situation fiscale actuelle et future des deux ordres de gouvernement. L'important est que, dans l'étude des modifications possibles, on tienne compte des incidences qui en résulteraient aussi bien pour les provinces que pour le gouvernement fédéral.

Péréquation fiscale

La deuxième grande question fiscale que pose un régime fédéral est celle de la péréquation. Elle tient au fait que, si la plupart des gouvernements

provinciaux ont les mêmes responsabilités constitutionnelles, ils n'ont pas tous, par contre, la même capacité financière de les assumer, à cause des disparités économiques existant entre les diverses régions du pays. L'Alberta ou la Colombie-Britannique, par exemple, ont la possibilité d'offrir des services publics plus nombreux et de meilleure qualité que Terre-Neuve ou l'Île-du-Prince-Édouard, tout en maintenant des impôts moins élevés. (La mesure dans laquelle elles exploitent cette possibilité dépend, bien entendu, de l'orientation politique de chaque province, mais c'est l'existence même de capacités ou de potentiels différents qui est la raison d'être de la péréquation.)

Le bon fonctionnement d'une fédération exige donc des mécanismes qui tiennent compte des différences entre les capacités de prestation de services des provinces. Ces mécanismes peuvent consister, par exemple, à redéfinir les frontières des provinces, à centraliser les pouvoirs d'imposition tout en prévoyant des subventions fédérales à la totalité ou à la plupart des provinces, ou à subventionner les provinces à faible capacité fiscale. Le Canada a eu recours principalement aux deux dernières méthodes.

Les accords dits de «location d'impôt» constituent un bon exemple de centralisation des pouvoirs d'imposition conjuguée à un système de subventions à toutes les provinces*. Ces ententes permettaient d'atténuer les différences de capacité fiscale entre les provinces parce que le rendement par habitant des impôts «loués» au gouvernement fédéral (essentiellement les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés) était extrêmement inégal d'une province à l'autre; un élément important des paiements de location était égal, par habitant, pour toutes les provinces. Ces paiements comportaient donc une péréquation implicite.

Les subventions aux provinces à faible capacité fiscale sont toutefois la méthode la plus couramment employée au Canada pour atténuer les disparités fiscales. L'histoire du fédéralisme canadien en donne de nombreux exemples. Les premières subventions remontent à 1867, lorsque l'on convint d'accorder au Nouveau-Brunswick des subventions spéciales de \$63,000 par an pendant la décennie qui suivit la Confédération, à cause des difficultés

*Un exposé est consacré aux accords de location fiscale à l'annexe II-A.

particulières de la province. La Nouvelle-Ecosse réussit à obtenir des subventions analogues dans les années 1870, après avoir menacé de se retirer de la fédération pour le motif que les dispositions financières de l'AANB l'empêchaient de faire face à ses besoins financiers. Plusieurs subventions spéciales furent versées dans les années 20 et 30 pour venir en aide aux provinces confrontées à des problèmes financiers particulièrement graves.

Depuis 1957, cependant, le gouvernement fédéral applique un programme distinct de péréquation qui vise explicitement à relever la capacité fiscale des provinces défavorisées. Les versements de péréquation ont pour objet de permettre à toutes les provinces d'assurer à leurs citoyens un niveau raisonnablement comparable de services publics moyennant des taux raisonnablement comparables d'imposition. Ce programme fédéral repose sur le postulat suivant: le seul but des impôts provinciaux étant de financer les services publics, l'égalisation* de la capacité fiscale des provinces au moyen de paiements de péréquation doit permettre aux gouvernements provinciaux d'offrir des services à peu près comparables.

De 1957 à 1962, les versements de péréquation furent calculés en fonction du rendement que chaque province tirait de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt direct des sociétés et des droits de succession prélevés aux taux normalisés de location. Les provinces dont le rendement par habitant était inférieur à la moyenne pondérée des deux provinces les plus riches avaient droit aux subventions de péréquation. En 1962, la moitié des recettes tirées des ressources naturelles fut incorporée à la formule de péréquation, tandis que le niveau d'égalisation (ou de péréquation) devenait la moyenne nationale, au lieu du rendement moyen des deux provinces les plus riches. (Selon certains, l'une des raisons de l'incorporation des recettes provenant des ressources naturelles était d'empêcher l'Alberta d'avoir droit aux paiements de péréquation.) Le niveau de péréquation redevint temporairement le rendement moyen des deux provinces les plus prospères, en 1964-1965, sous réserve cependant de certaines conditions.

C'est en 1967-1968, à la suite d'un débat approfondi avec les provinces, que le gouvernement fédéral instaura le système actuel de péréquation. Ce système, qui devait subir quelques modifications les années suivantes, tient compte de la capacité fiscale des provinces à l'égard de presque toutes les sources de recettes provinciales ou locales. Il repose sur la notion de «régime fiscal représentatif». Ce régime tient compte des assiettes fiscales—comme le revenu de particuliers, les ventes au détail ou la production de pétrole—et des taux d'imposition utilisés par les dix provinces prises dans leur ensemble. Si l'application du régime fiscal représentatif à une province particulière se traduit par un rendement par habitant inférieur à la moyenne de l'ensemble des provinces, cette province a droit à une subvention fédérale de péréquation égale à la différence. La formule n'est assortie d'aucun plafond de dépenses.

La question fondamentale qui se pose au sujet des subventions de péréquation est de savoir si leur ampleur est proportionnée à leur objectif. Cette question a fait surface à plusieurs reprises ces dernières années, en particulier à cause de l'incorporation des recettes pétrolières et gazières à la formule de péréquation. En effet, à cause de la croissance extrêmement rapide de ces recettes et de l'inégalité de leur répartition entre les provinces, la partie des versements de péréquation qui leur est imputable est devenue très importante.

L'augmentation phénoménale des recettes pétrolières et gazières depuis 1973 en Alberta et, dans une bien moindre mesure, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, a eu ce résultat que les recettes de ces provinces dépendent maintenant beaucoup plus de leur richesse en hydrocarbures que de leurs besoins de dépenses. On ne peut donc plus, comme auparavant, postuler que les recettes obtenues par certains gouvernements provinciaux reflètent à peu près ce que leur coûte la prestation des services essentiels à leurs citoyens. En fait, une bonne partie des recettes tirées des ressources naturelles par l'Alberta et la Saskatchewan échappe au processus budgétaire normal pour être déposée dans des comptes spéciaux dits «fonds du patrimoine».

Cette augmentation rapide du revenu des ressources naturelles a obligé à apporter plusieurs aménagements à la formule de péréquation. Sans

*Le terme «égalisé» est employé dans ce document, lorsque le contexte s'y prête, au sens de «qui a fait l'objet d'une péréquation» (en anglais, *equalized*). Il a été préféré au néologisme «péréquaté» parfois rencontré.

ces aménagements, c'est-à-dire si la formule conçue en 1967-1968 n'avait subi aucun changement, les paiements de péréquation auraient dépassé de loin les sommes nécessaires pour atteindre le but fondamental du programme. C'est pour éviter cela que les modifications suivantes ont été apportées à la formule d'origine:

1. les recettes tirées des ressources non renouvelables, c'est-à-dire du pétrole, du gaz naturel et des minéraux métalliques et non métalliques, ne sont prises en compte dans la péréquation qu'à raison de 50 pour cent;
2. les paiements de péréquation relatifs aux recettes en tous genres provenant des ressources naturelles ne peuvent représenter plus du tiers des droits totaux de péréquation;
3. les cessions de terrains pétrolifères et gazifères sont entièrement exclues de la péréquation.

Le plafond relatif aux recettes provenant des ressources naturelles n'a pas encore été déclenché. Il pourrait l'être, cependant, dans un avenir proche si la formule actuelle était maintenue. Une fois que le plafond serait en vigueur, les nouvelles augmentations de recettes pétrolières et gazières n'auraient plus aucun effet sur la croissance des paiements de péréquation—si ce n'est de faire progresser l'ensemble des sources de revenus. Ce plafond constitue donc pour le gouvernement fédéral un garde-fou qui limite les risques d'augmentation effrénée des dépenses de péréquation.

Une autre grande question d'actualité, en matière de péréquation, est la situation de l'Ontario. Cette province a commencé à avoir droit à des paiements de péréquation en 1977-1978, bien qu'on n'en ait rien su avant 1979. Le passage de l'Ontario au rang de province «défavorisée» paraissait à l'époque surprenant, voire incroyable. Il suscita des préoccupations, en raison de l'augmentation sensible du coût de la péréquation qui risquait d'en résulter pour le Trésor fédéral et parce qu'il semblait douteux que l'Ontario ne puisse offrir un niveau raisonnable de services publics à l'aide de ses ressources propres. Même si, d'après la formule en vigueur de régime fiscal représentatif, la capacité de recettes de l'Ontario apparaissait inférieure à la moyenne, le Parlement adopta une disposition spéciale ayant pour effet de priver l'Ontario des paiements de péréquation. Cette

mesure (le projet de loi C-24, adopté en février 1981) stipule qu'aucun paiement de péréquation ne peut être versé à une province dont le revenu des particuliers par habitant dépasse la moyenne canadienne. Sans cette disposition particulière, l'Ontario aurait eu droit, pour la période 1977-1978 à 1981-1982, à des paiements de péréquation dépassant \$1.4 milliard.

Cette situation nouvelle tient au fait que, ces dix dernières années, la capacité de recettes de l'Ontario, mesurée par la formule actuelle de péréquation, a baissé non seulement par rapport à celle des provinces productrices de pétrole et de gaz, mais aussi vis-à-vis de celle des autres provinces. Le recul relatif de l'Ontario est attribuable en bonne partie au fléchissement—temporaire peut-être—de l'industrie manufacturière canadienne, concentrée dans le centre du pays. La question qui se pose donc est de savoir si la disposition particulière prise pour priver l'Ontario des paiements de péréquation peut être maintenue indéfiniment.

Le problème n'est toutefois pas simple. Peu de gens considèrent l'Ontario comme une province «pauvre», et pour beaucoup l'idée de lui verser des subventions de péréquation confine à l'absurde. L'image qu'on se fait de l'Ontario—province puissante et influente, qui jouit à la fois d'un grand nombre de sièges au Parlement et d'un emplacement stratégique en plein cœur industriel de l'Amérique du Nord—cadre mal avec les résultats d'une formule qui indique des recettes insuffisantes pour permettre d'offrir des services publics convenables. Le Groupe de travail a débattu assez longtemps de la possibilité que ce phénomène dénote un défaut quelconque de la formule de péréquation, qui l'empêche de refléter fidèlement la puissance économique des provinces. Cette question est étudiée au chapitre VII.

Même si les modifications apportées au régime des recettes provenant des ressources naturelles permettent de préserver l'objet du programme, elles signifient que, après que les paiements de péréquation ont été versés aux provinces les moins favorisées, il subsiste des inégalités importantes de capacité fiscale entre les provinces riches en ressources et les autres. Il est à peu près certain que ces disparités s'accroîtront à mesure que les prix du pétrole et du gaz monteront. On en vient alors à se demander s'il ne faudrait pas établir un méca-

nisme permettant de redistribuer entre toutes les provinces au moins une partie des recettes provenant des ressources naturelles qui, pour les besoins du programme, ne sont pas censées servir au financement des services essentiels et échappent donc à la péréquation. Diverses propositions visant à créer des mécanismes interprovinciaux ont été avancées pour régler ce problème. Cependant, les provinces riches en ressources ne s'y sont guère montrées intéressées, en partie parce que, de manière implicite, elles contribuent déjà massivement à la redistribution par leur manque à gagner dans le domaine du pétrole et du gaz. Selon les calculs du gouvernement de l'Alberta, la fixation des prix intérieurs au-dessous des niveaux internationaux lui aurait fait perdre depuis 1973 des recettes de l'ordre de \$40 milliards⁴. Rien qu'en 1980, le manque à gagner de l'Alberta pourrait s'être situé entre \$12 et \$15 milliards, selon le Conseil économique du Canada.

Ces propositions laissent sans réponse la question fondamentale suivante: puisque la péréquation permet déjà un partage appréciable des ressources fiscales de la fédération et que les dispositions existantes permettent à toutes les provinces d'offrir des services publics comparables sans imposer trop lourdement leurs citoyens, pourquoi demanderait-on aux provinces riches en ressources d'aller plus loin dans le partage? (En fait, comment expliquer le caractère incroyablement sélectif des passions politiques que soulève le partage des recettes provinciales provenant des ressources? Alors qu'une accumulation massive de richesses publiques paraît déchaîner les passions, on semble s'accommoder beaucoup plus facilement de l'accumulation de richesses privées.)

Financement des programmes provinciaux d'intérêt national

Bien que la constitution confie aux provinces la responsabilité de domaines comme la santé, l'enseignement et les services sociaux, une participation financière fédérale peut parfois être jugée souhaitable ou nécessaire dans ces secteurs. Elle peut être motivée par le fait que certains avantages découlant de l'initiative d'une province ont tendance à faire tache d'huile. Ce phénomène est particulièrement sensible par exemple dans le domaine de l'enseignement supérieur en raison de

la mobilité des personnes très qualifiées. Une participation fédérale peut aussi être justifiée lorsque le gouvernement fédéral—ou les deux ordres de gouvernement—juge qu'un ou plusieurs programmes dont les provinces sont constitutionnellement responsables doivent être offerts à tous les citoyens conformément à une «norme nationale» donnée.

Là encore, la confrontation d'intérêts multiples donne à cette question plus qu'une dimension analytique. Les électeurs pressent leurs députés fédéraux de s'occuper de certains programmes, même si d'après la constitution ces derniers relèvent des provinces. Les besoins de coordination peuvent motiver dans certains cas une administration commune, peu importe la réticence des «partenaires». Les cloisons étanches prévues dans la constitution cèdent sous la pression du changement, à mesure que l'opinion de la société sur le rôle des pouvoirs publics évolue. Les accords qui se dégagent de temps à autres reflètent non seulement l'évolution des besoins, mais aussi tous les accidents de l'histoire qui conduisent, non à une répartition précise des fonctions de dépenses, mais à des chevauchement de responsabilités dus à la participation financière du gouvernement fédéral, à diverses étapes, à des programmes relevant de la compétence provinciale.

La participation financière du gouvernement fédéral à des domaines de compétence provinciale se fonde habituellement sur ce qu'on appelle le «pouvoir fédéral de dépenser»*, c'est-à-dire la faculté du gouvernement fédéral de verser de l'argent à qui lui semble bon, aux fins qu'il lui plaît de choisir. Ce pouvoir n'est évidemment pas particulier au Canada; l'équivalent existe dans la plupart des fédérations modernes. Il existe en outre une contrepartie provinciale à ce pouvoir: le «pouvoir provincial de dépenser», au titre duquel les provinces consacrent de l'argent à des domaines comme les relations internationales ou le crédit.

On a débattu de la question de savoir s'il convenait de fixer des limites constitutionnelles au pouvoir fédéral de dépenser. Le gouvernement fédéral avait lui-même proposé lors du réexamen constitutionnel de 1969-1970 que:

Le pouvoir du Parlement d'accorder des subventions conditionnelles générales aux programmes

*«Pouvoir de dépenser», correspond dans ce document à l'expression anglaise *spending power*.

fédéraux-provinciaux dans les domaines qui sont reconnus être de la compétence exclusive des provinces devrait être subordonné à l'existence des deux facteurs suivants: premièrement, il faudrait que le Parlement puisse démontrer qu'il existe un accord général national en faveur de la mise sur pied d'un programme donné avant de pouvoir exercer son pouvoir; deuxièmement, la décision d'un corps législatif provincial d'exercer son droit constitutionnel de ne pas participer à un programme donné, même lorsqu'il y a un accord général national, ne devrait pas avoir pour résultat l'imposition d'une peine fiscale sur les habitants de cette province⁵.

Au cours des cinquante dernières années, le gouvernement fédéral a financé plusieurs activités importantes relevant des provinces par le biais de programmes à frais partagés, en s'engageant à défrayer, habituellement à concurrence de 50 pour cent, des programmes particuliers administrés par les provinces. Les principaux de ces programmes sont l'assurance-hospitalisation, l'assurance-soins médicaux, le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et l'enseignement postsecondaire. Leur évolution est retracée brièvement aux annexes II-B, II-C et II-D. Nous nous contenterons ici d'en esquisser les grandes lignes pour illustrer la nature de l'intervention fédérale.

Le programme d'assurance-hospitalisation est entré en vigueur en 1958 après que le Parlement eut adopté la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques. Pour participer au programme, les provinces devaient d'après la loi offrir les services assurés à tous leurs résidents à des conditions uniformes.

Le programme d'assurance-soins médicaux fut instauré en 1968. Pour avoir droit aux subventions fédérales, les provinces devaient uniquement satisfaire à quatre grande conditions ou «normes», décrites à l'annexe C.

Dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, adopté en 1966, le gouvernement fédéral assume la moitié des frais des provinces et des municipalités au titre de l'assistance sociale (bien-être social) et des services sociaux rendus aux personnes nécessiteuses.

Le transfert fiscal relatif à l'enseignement postsecondaire fut institué en 1967. La valeur du transfert pour chaque province était soit la moitié des frais de fonctionnement de l'enseignement

postsecondaire dans la province, soit de \$15 par personne, la plus élevée des deux sommes étant retenue; les montants étaient ensuite relevés en fonction du rythme de croissance de l'ensemble des frais de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire dans toutes les provinces. Le transfert prit la forme d'un abattement de quatre points égaux d'impôt sur le revenu des particuliers et d'un point du revenu imposable des sociétés, plus un rajustement en espèces*. Ce dernier était égal à la différence entre la valeur totale du transfert (c'est-à-dire 50 pour cent des frais de fonctionnement ou \$15 par habitant, selon le plus élevé des deux, multipliés par la population de la province) et la valeur égalisée de l'abattement. Ce transfert n'était subordonné à aucune condition ou «norme» de programme. Cette entente particulière de partage des frais visait à aider les provinces à faire face à la croissance rapide de la demande de services d'enseignement, tout en ménageant leurs droits en matière d'éducation. En rendant ce transfert public en 1966, le Premier ministre de l'époque, le très hon. Lester B. Pearson, déclara que la solution proposée tenait compte à la fois des besoins financiers exceptionnels que l'enseignement supérieur devait entraîner au cours des années suivantes et de la reconnaissance de la compétence des provinces en matière d'enseignement⁶.

Cet exposé porte à croire que les programmes à frais partagés ont été institués pour des raisons diverses. Dans le cas de l'assurance-hospitalisation et des soins médicaux, le gouvernement fédéral semblait désireux de s'assurer que tous les Cana-

*Un abattement d'impôt est un moyen de transférer de l'espace fiscal (*tax room*) du gouvernement fédéral aux provinces. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, comme le précise l'annexe A, la valeur de l'abattement est mesurée en points de pourcentage de l'impôt fédéral de base. Un abattement d'un point de l'impôt sur le revenu des particuliers équivaut à une réduction d'un pour cent de l'impôt fédéral de base. Cette réduction s'accompagne d'une augmentation des impôts provinciaux permettant de prélever auprès des contribuables une somme équivalant à la réduction d'impôt fédéral. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des sociétés, la valeur de l'abattement est mesurée en points de pourcentage du revenu imposable des sociétés. Etant donné que les recettes auxquelles le gouvernement fédéral renonce en accordant un abattement deviennent des recettes provinciales, elles sont automatiquement sujettes à la formule générale de péréquation. Un abattement d'impôt entraîne donc un supplément de péréquation. La valeur réelle d'un abattement pour une province «défavorisée» est sa valeur «égalisée», c'est-à-dire la valeur propre de l'abattement augmentée des droits de péréquation qui s'y rattachent automatiquement.

diens aient accès dans des conditions comparables aux services de santé essentiels et de coordonner le développement des services de santé assurés. La participation fédérale à l'assistance sociale, dans le cadre du RAPC, a généralement été justifiée par la raison que le gouvernement fédéral devait assurer une fonction essentielle dans la redistribution des revenus. Son rôle en matière de services sociaux, toujours dans le cadre du RAPC, répondait à la nécessité de développer ces services et de coordonner les politiques provinciales (domaine dans lequel une province particulière aurait pu avoir du mal à prendre l'initiative). Quant au transfert relatif à l'enseignement postsecondaire, il semble avoir eu pour principale origine le désir d'assurer aux provinces des ressources financières suffisantes pour faire face aux besoins en croissance rapide qui découlaient de l'explosion des naissances des années 50.

Les programmes à frais partagés ont souvent été ressentis par certaines provinces—notamment le Québec, l'Alberta et l'Ontario—comme une intrusion du gouvernement fédéral dans des domaines relevant de leur compétence. Ces provinces ont critiqué le fait que, en offrant de financer la moitié des frais d'un programme, le gouvernement fédéral les obligeait à mettre en œuvre des mesures qu'elles n'auraient peut-être pas instituées autrement ou qu'elles auraient pu mettre en place sous une forme différente. Sous la pression des provinces, en particulier du Québec, le gouvernement fédéral se déclara en 1963 disposé à se retirer de certains de ces programmes, qui étaient considérés comme «établis», et à remplacer les subventions en espèces par un abattement d'impôt.

On entendait par «programmes établis» ceux qui avaient atteint une certaine «maturité», c'est-à-dire ceux qui étaient en vigueur depuis assez longtemps et jouissaient d'un soutien public suffisant pour permettre de supposer que les provinces n'y mettraient pas fin. Le gouvernement fédéral offrit donc de nouveaux abattements fiscaux pour compenser l'arrêt des subventions conditionnelles, chaque province devant alors prendre l'entière responsabilité financière et administrative de ses programmes.

On peut évidemment se demander si des programmes sociaux qui suscitent des opinions assez divergentes peuvent être considérés comme «éta-

blis» dans ce sens. Même si la forme d'un programme est maintenue, ses dispositions essentielles peuvent être altérées par la façon dont les pouvoirs discrétionnaires d'application sont exercés. Les préoccupations soulevées par cette question conduisent à présenter plus loin un certain nombre de recommandations, notamment en ce qui concerne les soins de santé.

La première proposition concrète de retrait graduel du gouvernement fédéral des programmes à frais partagés fut présentée en 1964 à toutes les provinces; elle s'appliquait surtout à l'assurance-hospitalisation et aux programmes sociaux incorporés plus tard au Régime d'assistance publique du Canada. L'année suivante fut adoptée la Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires), qui apportait un cadre légal à la mise en œuvre de cette proposition. Comme l'indiquait son titre, cette loi était conçue comme une mesure provisoire. Elle changeait la forme de la contribution fédérale, mais ne modifiait guère son caractère conditionnel. Seul le Québec se prévalut de la proposition et conclut avec le gouvernement fédéral des ententes de «non-participation». D'après ces ententes, les contribuables du Québec bénéficiaient d'un abattement supplémentaire de 20 points de l'impôt fédéral de base sur le revenu des particuliers, en remplacement de la subvention fédérale en espèces qui aurait autrement dû être payée. Sur ces 20 points, 14 étaient destinés à l'assurance-hospitalisation, 4 aux programmes sociaux, un à la formation professionnelle et le dernier aux subventions nationales de santé. Le total des droits du Québec au titre de ces programmes restait le même que dans le cas d'un maintien des ententes précédentes. Toute différence entre la valeur de l'abattement pour un programme et la subvention normalement exigible était compensée par un rajustement en espèces.

En 1966, le gouvernement fédéral, exprimant de nouveau l'avis qu'il n'était pas sain pour la fédération de continuer à instituer et à maintenir des programmes à frais partagés, présenta une nouvelle offre afin de compléter les arrangements provisoires de 1964-1965. Cette nouvelle proposition apportait certains changements à l'abattement fiscal, auquel se seraient ajoutés, au cours d'une période de transition, des rajustements en espèces. Si cette offre avait été acceptée par toutes les provinces, elle aurait sensiblement réduit le carac-

tère conditionnel et la complexité des trois programmes (assurance-hospitalisation, bien-être social et formation professionnelle) et donné aux provinces l'entière responsabilité administrative et financière de ces secteurs. Elle se serait toutefois accompagnée d'ententes générales garantissant la transférabilité des prestations entre les provinces ainsi que le maintien de normes nationales dans le domaine de la santé. Seul le Québec manifesta quelque intérêt. Dans une nouvelle tentative auprès des autres provinces, le gouvernement fédéral réitéra son offre à une conférence des ministres des Finances en 1968, mais sans résultat. Certaines provinces craignaient d'y perdre en acceptant l'abattement fiscal offert en compensation des subventions en espèces.

En 1973, le gouvernement fédéral proposa d'autres solutions pour financer les programmes de soins médicaux et d'assurance-hospitalisation*. A ce moment-là, le désir du gouvernement fédéral d'en arriver à une entente était renforcé par le fait que ces programmes, dont il ne pouvait en aucune façon infléchir le coût, absorbaient une forte proportion de ses ressources. L'offre de 1973 fut cependant elle aussi rejetée par la majorité des provinces, qui jugeaient que le dédommagement offert n'était pas suffisant pour les inciter à prendre le risque de l'entière responsabilité financière des programmes à frais partagés**.

Néanmoins, pendant la négociation des arrangements fiscaux de la période 1977-1982, le gouvernement fédéral et les provinces s'entendirent sur une nouvelle formule, appelée depuis accords de financement des programmes établis (FPE), pour le paiement des programmes d'assurance-hospitalisation, de soins médicaux et d'enseignement post-secondaire. La description de ces accords et des questions auxquelles ils ont donné lieu forme la matière du chapitre III.

*L'offre ne portait pas sur le Régime d'assistance publique du Canada, dont les principales dispositions étaient à l'étude dans le cadre d'un réexamen global des politiques de sécurité sociale au Canada.

**Le gouvernement fédéral proposa de transférer aux provinces 100 pour cent des taxes et des droits d'accise sur les alcools et le tabac ainsi que six points d'impôt sur le revenu des particuliers (c'est-à-dire que, dans ce dernier domaine, le gouvernement fédéral aurait réduit ses taux d'imposition de 6 pour cent et que les provinces auraient relevé les leurs en conséquence).

Un certain nombre de gouvernements provinciaux, ont fait valoir au Groupe de travail qu'il conviendrait de procéder à de nouveaux transferts de points d'impôt sur le revenu des particuliers ou d'autres sources de recettes*. Dans son étude de la question, le Groupe de travail est parti d'un examen de la situation budgétaire qu'enregistreraient les gouvernements fédéral et provinciaux en l'absence de transferts fédéraux aux provinces: le gouvernement fédéral obtiendrait un léger excédent budgétaire, tandis que de nombreuses provinces accuseraient un déficit massif. Si les paiements de péréquation viennent alors atténuer les insuffisances structurelles de capacité fiscale, le gouvernement fédéral apparaît en léger déficit, tandis que la plupart des provinces conservent des déficits appréciables. *La majorité des membres du Groupe de travail conclut cependant que de nouveaux transferts de sources de recettes—ou «d'espace fiscal»—aux provinces ne constituent pas la réponse appropriée à cette question, essentiellement pour trois raisons:*

1. les obligations de dépense des provinces au titre de l'assurance hospitalière et médicale, de l'enseignement postsecondaire et d'autres programmes du même genre ne concernent pas uniquement les gouvernements provinciaux; ce sont des domaines d'intérêt national, dans lesquels une certaine présence fédérale est souhaitable;
2. le gouvernement fédéral doit conserver des sources de recettes suffisantes pour pouvoir gérer l'économie;
3. ce sont les provinces les plus riches, où la valeur des points d'impôt est la plus élevée—celles-là mêmes qui ont déjà un excédent budgétaire—qui verraient le plus augmenter leurs recettes à la faveur d'un transfert de sources de recettes, et en particulier de points d'impôt sur le revenu des particuliers.

Ce raisonnement conduit à la conclusion générale que, pour concevoir les relations fiscales des

*Sur le plan technique, un transfert de points d'impôt diffère d'un abattement fiscal. Dans le premier cas, le fisc fédéral «fait de la place» aux provinces en abaissant tout son barème de taux, et donc le rendement de l'impôt ou l'impôt fédéral de base. Un abattement fiscal équivaut par contre à un dégrèvement particulier qui intervient après la détermination de l'impôt fédéral de base.

prochaines années, il faut envisager des accords propices à l'équilibre des responsabilités partagées de dépense, plutôt qu'une division dans laquelle aucun transfert fédéral-provincial (à l'exception des paiements de péréquation) ne serait nécessaire.

Coordination économique et fiscale

Une autre dimension du fédéralisme fiscal est la coordination des politiques économiques et fiscales entre les deux ordres de gouvernement. Cette coordination est nécessaire si l'on veut que les mesures adoptées par un ordre de gouvernement ne neutralisent pas les initiatives prises par l'autre.

Au Canada, la coordination économique et fiscale prend surtout la forme de conférences des ministres des Finances et trésoriers. Depuis le début des années 70, cette conférence est convoquée au moins une fois par an, habituellement avant la période du budget, afin de passer en revue les perspectives économiques et fiscales.

Un domaine où la coordination est particulièrement importante est celui des impôts directs. Cela est apparu tout particulièrement dans les années 30, alors que les deux ordres de gouvernement établissaient des impôts directs sans grande harmonisation, en ce sens que les assiettes fiscales et la répartition du revenu imposable entre les provinces n'étaient guère coordonnées—avec le résultat que certains genres de revenu pouvaient être imposés à plus de 100 pour cent.

Pendant la guerre et juste après, l'harmonisation des impôts directs fut réalisée implicitement au moyen des ententes de location d'impôts. Depuis 1962, la coordination des impôts directs se fait par le biais des ententes de perception fiscale, dans le cadre desquelles le gouvernement fédéral perçoit pour le compte des provinces leurs impôts directs sur les particuliers et les sociétés. Les provinces qui ont souscrit aux ententes acceptent le régime fiscal fédéral comme base commune d'impôt direct. Les ententes comportent une formule de répartition du revenu des particuliers et des sociétés entre les provinces, de façon qu'aucun élément de revenu ne soit imposé par plus d'une province et que tous les revenus imposés par le gouvernement fédéral le soient également par au moins une province.

Depuis 1972, et plus particulièrement depuis trois ans, ces ententes sont soumises à certaines tensions en raison du désir contradictoire d'accroître la marge de manœuvre des provinces, d'une part, et de conserver une certaine uniformité et une harmonie fiscale entre les diverses autorités, d'autre part. Les pressions en faveur de l'accroissement des droits des provinces viennent du fait que ces dernières, qui reçoivent dans leur ensemble plus de 40 pour cent du total des impôts sur le revenu des particuliers et 28 pour cent des impôts des sociétés, voudraient, de façon bien compréhensible, se servir de leur régime fiscal pour atteindre certains objectifs économiques et sociaux.

Au cours des dix dernières années, le gouvernement fédéral s'est montré sensible à ces préoccupations des provinces en acceptant d'appliquer diverses mesures fiscales telles que des crédits, des dégrèvements, des réductions d'impôt et un double barème d'imposition des sociétés. Cette multiplication de mesures particulières a eu plusieurs effets. En premier lieu, elle a rendu l'administration du régime fiscal plus complexe. En second lieu, elle a modifié d'une province à l'autre la progressivité du régime global d'impôts fédéraux et provinciaux. En troisième lieu, et chose la plus importante, elle a donné à chaque province la possibilité d'offrir aux entreprises des encouragements particuliers afin de stimuler l'activité économique sur leur territoire. Le régime fiscal fédéral prévoit bien des mesures de ce genre à l'échelle du pays et l'on peut comprendre que les provinces veuillent faire de même dans leur propre domaine de compétence. Cependant, si des initiatives de cet ordre étaient prises par une province, les autres pourraient être incitées à l'imiter. Il pourrait en résulter entre les provinces une concurrence fiscale qui, de l'avis du Groupe de travail, serait à terme dommageable pour tous les gouvernements.

Enfin, certaines provinces cherchent à instituer dans leur régime fiscal certaines mesures discriminatoires sur le plan régional. Cette tendance apparaît dans les encouragements offerts uniquement aux entreprises qui font affaire ou ont leur siège social dans une province particulière, ainsi que dans les mesures qui encouragent les particuliers à investir uniquement dans leur province de résidence. Ces mesures discriminatoires dressent des barrières fiscales qui font obstacle aux mouvements interprovinciaux de capitaux et risquent de

conduire à une concurrence fiscale préjudiciable à toutes les provinces. Le gouvernement fédéral a refusé jusqu'ici d'administrer des mesures de ce genre dans le cadre des ententes de perception fiscale. Le Groupe de travail craint que les provinces ne recourent de plus en plus à des mesures fiscales discriminatoires pour stimuler l'activité économique sur leur territoire et est d'avis, comme le gouvernement fédéral, que ces mesures ne devraient pas être permises dans le cadre des ententes de perception fiscale. Le chapitre VIII revient sur ces questions.

Notes du chapitre II

¹ Comité fédéral-provincial du régime fiscal, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

² *Ibid.*

³ K.C. Wheare, *Federal Government*, troisième édition, p. 123, (traduction libre).

⁴ Voir le rapport de l'Alberta, 12 juin 1981, p. 8.

⁵ Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement, document de travail sur la Constitution, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.

⁶ Conférence fédérale-provinciale, octobre 1966, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.

Annexe II-A

Évolution historique de la répartition des recettes publiques entre l'administration fédérale et les administrations provinciales et locales

L'histoire du fédéralisme canadien témoigne de la nécessité de prévoir une souplesse considérable dans les modalités de partage des recettes. Lorsque les Pères de la Confédération rédigèrent l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB), ils donnèrent au gouvernement fédéral le pouvoir de «prélever des deniers par tous modes ou systèmes de taxation» et, en particulier, le droit exclusif d'établir des droits de douane, lesquels représentaient à l'époque le gros des recettes des colonies. L'AANB autorisait les provinces à prélever des impôts directs et des recettes du domaine public. A l'exception des impôts fonciers, les impôts directs étaient chose rare au XIX^e siècle et il était généralement convenu que les nouvelles provinces ne pourraient équilibrer leur budget à l'aide de pouvoirs d'imposition aussi restreints. Les auteurs de la constitution décidèrent donc que les ressources propres des provinces seraient complétées par des subventions fédérales. Le paiement de ces subventions était garanti par l'AANB et devait tenir lieu de règlement à l'égard de toute demande future susceptible d'être adressée au gouvernement central aux fins locales.

Pendant les premières années de la fédération, les subventions fédérales constituèrent nettement plus de la moitié de l'ensemble des recettes provinciales. Le gouvernement fédéral occupait donc une place prépondérante en matière d'impôts et de recettes. Pendant la période qui aboutit à la Première Guerre mondiale, les provinces, sous la pression d'obligations financières croissantes dues par exemple aux travaux de voirie, à l'enseignement et aux programmes sociaux, commencèrent à recourir davantage à leurs pouvoirs d'imposition, instituant des prélèvements nouveaux comme des impôts sur le revenu des particuliers (Colombie-Britannique, 1876 et Ile-du-Prince-Edouard,

1894), un impôt sur les bénéfices des sociétés (Québec, 1882) et des droits de succession (Ontario, 1892). En 1906, le gouvernement fédéral accepta d'accroître ses subventions statutaires aux provinces pour les aider à faire face à leurs responsabilités croissantes en matière de dépenses. Cela n'empêcha pas pour autant les provinces d'accroître de nouveau leurs impôts. Elles devinrent ainsi de moins en moins dépendantes financièrement du gouvernement fédéral. Entre 1880 et 1910, la proportion des recettes provinciales représentée par les subventions fédérales descendit de 50 à 26 pour cent¹.

Le déclenchement des hostilités provoqua un renversement de tendance en faveur du gouvernement fédéral. La forte augmentation des dépenses militaires nécessita l'établissement d'impôts nouveaux, notamment sur le revenu des particuliers et des sociétés. C'est ainsi que commença une période d'occupation conjointe des grands champs d'imposition.

Après la guerre, le gouvernement fédéral céda de nouveau le devant de la scène économique et financière. Les pouvoirs publics redonnèrent la priorité à des domaines tels que le réseau routier, l'enseignement et le bien-être social, qui relèvent principalement des provinces. Pendant toutes les années 20, les provinces et les municipalités mirent en oeuvre de grands programmes d'infrastructure nécessités par l'essor de l'électricité et de l'automobile.

Les provinces financèrent ces dépenses en créant de nouvelles sources de recettes telles que des monopoles de vente de l'alcool, des taxes sur l'essence ou des permis commerciaux. Les provinces des Prairies, qui à la différence des autres

n'avaient pas obtenu de droits sur les ressources minérales du sous-sol au moment de leur adhésion à la fédération, demandèrent que le gouvernement fédéral leur cède ces droits afin de disposer des mêmes pouvoirs financiers que les autres provinces. Le gouvernement fédéral y consentit en 1930, transférant ainsi aux provinces des Prairies ce qui devait devenir une source importante de recettes. Les subventions fédérales aux provinces augmentèrent sensiblement pendant cette période, mais les recettes propres des provinces augmentèrent encore plus vite, de sorte qu'en 1930 les subventions ne représentaient pas plus de 10 pour cent de l'ensemble des recettes provinciales. Cette année-là, les provinces et municipalités prises dans leur ensemble percevaient des recettes égales au double de celles du gouvernement fédéral.

La crise plongea les provinces et les municipalités dans les embarras financiers. Certaines des provinces de l'Ouest, en particulier, virent s'alourdir leurs dettes et diminuer leurs recettes, ce qui les mena à une situation catastrophique nécessitant une intervention fédérale. La plupart des provinces durent relever leur taux d'imposition et instituer de nouvelles formes d'impôt. Entre 1930 et 1940, le nombre des provinces qui imposaient le revenu des particuliers passa de trois à sept, tandis que celles qui imposaient les sociétés, de deux, passèrent à neuf. Les taxes sur les ventes au détail virent le jour, tandis que les droits de succession étaient majorés. Comme le produit des droits de douane avait diminué, le gouvernement fédéral fut lui aussi obligé d'introduire de nouveaux prélèvements fiscaux et de relever le taux des impôts existants. Les deux ordres de gouvernement recouraient donc à tous les moyens possibles pour accroître leurs recettes et ce, dans une absence totale de concertation—d'où le nom de «jungle fiscale» donné aux années 30.

Sous la pression des circonstances amenées par l'entrée du Canada dans la Deuxième Guerre mon-

diale, les provinces admirèrent la nécessité d'un pouvoir central fort, au moins tant que dureraient les hostilités. En 1941, elles s'engagèrent à ne pas percevoir d'impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés jusqu'à la conclusion de l'année qui suivrait la fin de la guerre. Moyennant quoi, le gouvernement fédéral s'engageait à leur verser un «loyer», c'est-à-dire un paiement les dédommageant de l'occupation exclusive des champs d'imposition directe des particuliers et des sociétés. Ce fut le début des ententes de *location d'impôts* entre les provinces et le gouvernement fédéral. Ces accords, auxquels toutes les provinces avaient souscrit en 1941, furent renouvelés par toutes les provinces sauf le Québec et l'Ontario en 1947 et par tous les gouvernements à l'exception de celui du Québec en 1952 et 1957. A cette date, le gouvernement fédéral institua un système d'*abattement d'impôt*, en s'engageant à réduire ses taux d'imposition directe dans une certaine proportion pour les contribuables d'une province qui ne voulait pas «louer» ses champs d'imposition directe. Cette mesure visait principalement à satisfaire le gouvernement du Québec, qui avait mis en place en 1954 son propre impôt sur le revenu des particuliers.

En 1962, le gouvernement fédéral proposa que les ententes de location d'impôts soient remplacées par un nouveau mécanisme offrant aux provinces une plus grande marge de manœuvre. Ces ententes firent ainsi place aux accords de perception fiscale, dans le cadre desquels les provinces adoptaient leur propre législation fiscale et le gouvernement fédéral prélevait leurs impôts gratuitement pour leur compte. Les provinces pouvaient ensuite imposer les taux qu'elles désiraient sans devoir établir leurs propres services de perception.

Simultanément, le gouvernement fédéral offrit de céder aux provinces un certain espace fiscal*, pour qu'elles puissent imposer particuliers et sociétés à des taux plus élevés sans pour autant alourdir le fardeau global des contribuables. Cette cession prit la forme d'abattements fiscaux. Le gouvernement fédéral proposa de réduire ses impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés de manière que les provinces puissent relever les leurs en conséquence, sans que le contribuable ait à payer plus d'impôts dans l'ensemble. Les abattements fiscaux étaient donc considérés comme un moyen de transférer un espace fiscal du gouvernement fédéral aux provinces**.

* «Espace fiscal» correspond dans ce document à *tax room*. Cette expression est plus parlante en anglais, puisqu'elle signifie littéralement «faire de la place» (à un autre ordre de gouvernement) dans un champ d'imposition donné.

** Dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, la valeur de l'abattement est mesurée en points de pourcentage de l'impôt fédéral de base. Un abattement d'un point de l'impôt sur le revenu des particuliers équivaut à une réduction de 1 pour cent de l'impôt fédéral de base. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des sociétés, la valeur de l'abattement est mesurée en points de pourcentage du revenu imposable des sociétés.

Aux termes des accords de perception fiscale de 1962, les abattements furent fixés d'abord à 16 pour cent de l'impôt fédéral de base sur le revenu des particuliers et à 9 pour cent du revenu imposable des sociétés. Des mesures furent prises pour augmenter le premier abattement d'année en année, jusqu'à ce qu'il atteigne 24 pour cent en 1966. Il fut encore majoré de quatre points en 1967 pour passer à 28 pour cent, tandis que l'abattement d'impôt sur le revenu des sociétés passait de 9 à 10 pour cent du revenu imposable. Cette dernière augmentation faisait partie des ressources fournies aux provinces au titre du nouveau programme qui visait à les aider à faire face aux coûts en augmentation rapide de l'enseignement postsecondaire.

Par ce transfert d'espace fiscal aux provinces sous forme d'abattements, le gouvernement fédéral reconnaissait que les besoins financiers croissants des provinces exigeaient un certain réaménagement de la répartition des recettes entre les deux ordres de gouvernement et que ce réaménagement ne devait pas entraîner une augmentation globale

nette des impôts. Depuis 1966, le gouvernement fédéral a cependant maintenu que, si une administration avait besoin de recettes supplémentaires pour financer de nouveaux programmes de dépenses, elle devait relever ses impôts. Plus précisément, le gouvernement fédéral a régulièrement rejeté le principe voulant que, si les besoins financiers d'un ordre de gouvernement étaient constamment supérieurs à ses recettes, il cherche à corriger la situation en «partageant» son déficit avec l'autre ordre de gouvernement.

Les relèvements successifs d'abattements fédéraux de 1962 à 1967 ont permis aux provinces d'accroître sensiblement leurs recettes fiscales sans ajouter au fardeau de leurs contribuables. Depuis 1967, les provinces ont également profité de la liberté fiscale que leur laissaient les ententes de perception en accroissant leurs taux d'imposition directe. Ces mesures, combinées à la hausse des transferts fédéraux aux provinces, ont entraîné une modification importante de la répartition des recettes fiscales entre les deux ordres de gouvernement.

Note de l'annexe II-A

¹ M.A. Moore, J.H. Perry, Donald T. Beach, *Le financement de la fédération canadienne—Le premier siècle*, Toronto, Fondation canadienne d'étude fiscale, 1966, p. 133.

Annexe II-B

Accords fiscaux en matière de sécurité sociale

La sécurité sociale jusqu'à 1966

Au début du siècle, les programmes de soutien du revenu se bornaient principalement à l'indemnisation des accidents du travail, à l'aide (provinciale) aux mères chargées d'enfants et à certains secours municipaux. Les services sociaux étaient assurés par les établissements religieux et certains organismes bénévoles laïques. Cependant, l'industrialisation croissante, l'extension de l'économie de marché et le rétrécissement de la cellule familiale allaient faire apparaître de plus en plus la nécessité d'une assistance mieux organisée. En 1927, le gouvernement lançait le premier grand programme de subventions conditionnelles, qui prévoyait le partage des frais de l'assistance-vieillesse gérée par les provinces. Ce fut toutefois pendant la crise et la période de reconstruction de l'après-guerre que naquit le régime moderne d'accords fiscaux.

La dépression économique, en imposant aux municipalités des charges financières extraordinaires, obligea les provinces à intervenir davantage dans le domaine du bien-être social, qui avait jusque-là été municipal. Le gouvernement fédéral se vit alors contraint de fournir des subventions ponctuelles aux gouvernements provinciaux pris de court. Pour faire face aux besoins de l'ère, le Parlement vota en 1935 une Loi d'assurance-chômage. Celle-ci fut déclarée anticonstitutionnelle en 1937, mais ce recul ne devait être que temporaire puisqu'Ottawa, ayant obtenu le consentement des provinces à une modification constitutionnelle, pouvait faire adopter en 1940 une nouvelle loi sur l'assurance-chômage.

En 1937, des programmes de partage des frais semblables à ceux concernant les personnes âgées furent élargis à l'aide provinciale aux aveugles.

D'importants organismes bénévoles laïcs comme les sociétés d'aide à l'enfance s'étaient déjà, à cette époque, solidement implantés dans la plupart des grandes agglomérations canadiennes.

L'élan décisif en faveur de l'assurance-chômage et des autres mesures de sécurité sociale fut sans doute imprimé par la Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces (commission Rowell-Sirois). Tout en recommandant la création d'un régime national d'assurance-chômage, la Commission affirma que c'était au gouvernement fédéral qu'il revenait d'assurer les revenus des personnes âgées. Les services sociaux, par contre, devaient rester du ressort des provinces, à cette importante réserve près que le gouvernement fédéral devait veiller au respect de normes nationales.

Nombre de ces recommandations, de même que les théories keynésiennes alors en vogue, inspirèrent dans les propositions du Livre vert de 1945, clé de voûte de la reconstruction d'après-guerre. C'est à la suite de ce Livre vert que les allocations familiales universelles furent instituées en 1945. En 1950, un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes recommanda le versement d'une pension universelle de vieillesse à partir de 70 ans et d'une pension établie en fonction du revenu aux personnes de 65 à 70 ans. Le gouvernement fédéral, désirant financer la nouvelle pension au moyen d'un impôt spécifique, pensait qu'une modification constitutionnelle était nécessaire à cette fin; en effet, les tribunaux avaient considéré les régimes financés par l'État comme des programmes d'assurance entrant dans la catégorie des «droits de propriété et droits civils», reconnue par l'AANB comme de la compétence exclusive des provinces. Pour que la modification fasse l'unanimité, le gouvernement fédéral accepta de faire

figurer une condition voulant qu'aucune loi fédérale ne puisse limiter les pouvoirs des provinces à l'égard des pensions de vieillesse. La sécurité universelle de la vieillesse et le programme de partage des frais avec critère de revenus entrèrent en vigueur en 1952.

Entre-temps, les provinces avaient continué d'étendre leurs programmes de bien-être social et aidaient des personnes non visées par le partage des frais. On peut dire que les provinces, sauf peut-être le Québec, avaient commencé à considérer le partage des frais de l'assistance sociale comme une obligation fédérale. En grande partie pour répondre à la demande des provinces, divers régimes catégoriels à frais partagés furent lancés dans les années 50:

En 1951 le gouvernement fédéral instaura une allocation aux aveugles assortie d'un critère de revenu, analogue à l'assistance-vieillesse. Il versait aux provinces 75 p. 100 du coût des allocations (plafonnées à \$40 par mois) accordées aux aveugles de 21 ans ou plus répondant aux conditions prévues de revenu.

La Loi de 1954 sur les invalides prévoyait une aide fédérale aux provinces à raison de 50 p. 100 du coût des allocations (plafonnées à \$40 par mois) versées aux personnes de 18 ans et plus atteintes d'incapacité totale et permanente et répondant à un critère de revenu, à l'exclusion des aveugles et invalides accidentés du travail.

La Loi sur l'assurance-chômage de 1956 prévoyait pour la première fois le remboursement aux provinces contractantes de 50 pour cent des sommes consacrées par elles et par leurs municipalités aux secours financiers aux chômeurs dans le besoin. En 1957, le partage des frais fut étendu tant aux personnes employables qu'aux autres.

Cette législation a été adoptée à l'insistance des provinces, qui ont demandé au gouvernement fédéral de mettre en œuvre un programme d'assistance sociale complémentaire à l'intention des personnes mises provisoirement en chômage par la récession économique de 1954. Il n'était pas prévu de plafond au montant de l'aide faisant l'objet de la participation fédérale; il n'était pas prévu non plus de critère de revenu¹.

C'est ainsi que les années 1950 ont vu s'accroître le rôle de coordination du régime de sécurité sociale joué par le gouvernement fédéral. Quand il n'y avait pas création de programmes fédéraux directs, on recourait aux accords fiscaux, et princi-

palement au partage des frais, pour que des programmes comparables existent partout au Canada. Comme on le verra à la prochaine section, l'assurance-hospitalisation adoptée en 1958 a été le premier grand domaine de partage des frais en dehors de la sécurité de revenu. Mais, vers la fin des années 50, un certain mécontentement se faisait jour au Québec. La Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (commission Tremblay) fit valoir que tout le secteur de la sécurité sociale, y compris les indemnités aux anciens combattants et l'assurance-chômage, relevait de la compétence exclusive des provinces.

Lors de la Révolution tranquille au Québec, les efforts fédéraux de coordination du régime de sécurité sociale au Canada se heurtèrent à une résistance accrue. Cette dernière tenait cependant autant à des divergences de vues fédérales-provinciales sur la conception des programmes qu'à la question de compétence proprement dite.

En 1963, le gouvernement fédéral entreprit de rechercher un consensus sur un régime national de pensions. Il s'ensuivit une longue série de conférences fédérales-provinciales, marquées par l'opposition aussi bien de l'Ontario que du Québec au projet fédéral. Les débats consacrés aux pensions débouchèrent sur un ensemble complexe de dispositions portant sur la totalité du régime de sécurité sociale au Canada, ainsi que sur d'autres accords fiscaux. Les provinces se virent notamment offrir la possibilité de se retirer des programmes fédéraux moyennant un dédommagement sous forme d'abattement fiscal. Au cours des négociations, le gouvernement fédéral présenta son propre programme d'allocations aux jeunes, à peu près identique à celui que le Québec avait lancé quelques années plus tôt. Les impôts fédéraux perçus au Québec furent réduits de trois points, les impôts provinciaux étant relevés d'autant pour tenir compte du coût du programme québécois. Il fut également convenu que la faculté de non-participation serait étendue aux programmes à frais partagés mis au point pendant les années 50. Le gouvernement fédéral obtint l'accord unanime des provinces pour modifier l'AANB de manière à pouvoir verser des pensions aux invalides et aux veuves aussi bien qu'aux personnes âgées.

Lorsque les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec entrèrent en vigueur, en 1966,

la Loi sur la sécurité de la vieillesse fut également modifiée pour permettre au gouvernement fédéral de verser directement le supplément de revenu garanti. C'était là le premier (et, jusqu'à l'adoption en 1978 du crédit d'impôt pour enfants, le seul) programme de soutien du revenu à gestion fédérale au Canada.

En 1965, le Parlement avait adopté la Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires), qui donnait aux provinces la possibilité de se retirer programmes fédéraux de subventions conditionnelles moyennant les abattements fiscaux suivants:

Assurance-hospitalisation—14 points

Assistance aux personnes âgées, aveugles et invalides—2 points

Assurance-chômage—2 points

Formation professionnelle—1 point

Subventions de santé—1 point

Les provinces désireuses de se retirer recevaient la garantie que, si le transfert fiscal devait être inférieur au montant qu'elles auraient reçu en continuant de participer aux programmes conditionnels, la différence leur serait versée en espèces. Malgré la générosité de cette offre, seul le Québec accepta le transfert fiscal. En 1966, l'offre de non-participation fut réitérée et assortie de nouvelles dispositions en matière d'enseignement postsecondaire et de péréquation, entre autres mesures. Le Québec resta la seule province non participante. Le gouvernement fédéral retira son offre en 1969 pour se donner le temps d'évaluer les effets de la réforme fiscale.

Le Régime d'assistance publique du Canada

En 1965, les gouvernements fédéral et provinciaux entamèrent une série d'entretiens sur la réforme des accords de partage des frais. De ces négociations devait sortir le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) de 1966, qui regroupait et développait les dispositions des programmes catégoriels antérieurs à frais partagés, et comportait pour la première fois une participation fédérale aux dépenses provinciales de services sociaux.

Un comité interprovincial de fonctionnaires relate en ces termes l'instauration du Régime d'assistance publique du Canada:

Le Régime d'assistance publique du Canada, adopté en 1966, remplaça les programmes suivants: l'assistance-chômage, l'assistance-vieillesse, les allocations aux aveugles et les allocations aux invalides. A l'instar de ces programmes, ce régime liait le pouvoir législatif des provinces et le pouvoir de dépenser du Parlement. L'assistance allait être procurée par les provinces. La participation aux frais comprenait aussi les allocations aux mères, les services de protection de l'enfance et les services de bien-être social ainsi que les services de santé non assurés pour les personnes dans le besoin ou fortement susceptibles de le devenir.

La participation fédérale aux frais s'appuyait maintenant sur une vérification des besoins plutôt que sur la vérification des ressources, et les coûts administratifs faisaient l'objet d'un partage.

Le Régime d'assistance publique du Canada était un programme d'envergure et sans doute le produit le plus cohérent issu des relations fédérales-provinciales au cours de la décennie. Son contenu s'inspirait du rapport du Comité québécois sur l'assistance publique (rapport Boucher), même si celui-ci avait recommandé le retrait du fédéral de ce secteur. A la fin des années 60, le Régime d'assistance publique du Canada et ses arrangements de partage des frais assuraient le développement considérable des programmes provinciaux du bien-être. En fait, seuls les programmes d'allocations familiales supplémentaires de Terre-Neuve et du Québec ne faisaient pas partie de ces arrangements. Le Régime d'assistance publique du Canada permit donc à la plupart des provinces de réunir les divers programmes provinciaux et municipaux de soutien du revenu en un seul système. Créé pour éliminer les causes de la pauvreté, il favorisa la prolifération des services d'assistance sociale.

Les deux paliers de gouvernement étaient responsables de ce régime, qui constituait une étape nécessaire à la consolidation des diverses mesures catégorielles de partage des frais adoptées au cours de la décennie précédente. Des consultations intenses entre les deux paliers de gouvernement, menées pendant la phase de formulation, ont conduit à l'établissement des principes fondamentaux du régime.²

Le RAPC permet donc au gouvernement fédéral de rembourser aux provinces et aux municipalités 50 pour cent du coût de l'assistance sociale (bien-être social) et des services sociaux offerts aux personnes nécessiteuses ou à celles qui risquent de le devenir faute de ces services. Une personne ou une famille «nécessiteuse» a un actif inférieur à un plafond prescrit et des besoins qui dépassent ses

ressources financières. Le RAPC prévoit aussi le partage des frais des projets d'adaptation au travail destinés à améliorer les perspectives d'emploi des personnes qui ont un mal particulier à trouver et à conserver un travail.

Le RAPC ainsi que les dispositions connexes (notamment la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides), se sont traduits, à la fin des années 60, par le développement rapide des programmes provinciaux de services sociaux et d'assistance sociale. Au début des années 70, toutefois, certaines provinces se sont mises à s'affranchir des limites fixées dans le RAPC, en vertu duquel, notamment, seuls les services offerts aux personnes nécessiteuses ou susceptibles de le devenir peuvent faire l'objet d'un partage des frais. Dès 1970, un livre blanc du gouvernement fédéral intitulé *La sécurité de revenu au Canada* faisait ressortir cette carence du RAPC, dont il proposait la modification.

...L'étendue et le progrès de ces services n'ont pas permis d'atteindre le niveau requis pour répondre aux objectifs de Régime.

Cette carence des services est particulièrement marquée dans le domaine des services de garderie et d'aides familiales...

L'accès à ces services est d'ailleurs nécessaire à d'autres personnes à faible revenu. L'examen des besoins, actuellement utilisé en vertu du Régime, pourrait être remplacé par un examen simplifié du revenu. Ainsi, les services fournis seraient payés par les familles en fonction de leur revenu.

Des discussions sur l'établissement d'un examen du revenu de cette nature, pour le financement des services de garderie et de ménagère-visiteuse, et sur les changements du Régime d'assistance publique du Canada qui seraient nécessaires pour cela, auront lieu avec les provinces.³

Au cours des années 1970, les programmes provinciaux de sécurité sociale continuèrent à se développer en grande partie en-dehors d'un cadre national:

Les provinces commencèrent à instaurer des programmes pour compléter ceux de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti. La Colombie-Britannique fut la première province à adopter un programme provincial de supplément pour les personnes âgées; peu après d'autres provinces firent de même. Après des négociations complexes et généralement bilatérales, les provinces obtinrent que les coûts de ces programmes soient partageables, mais en partie seulement. Les

provinces établirent aussi des programmes portant entre autres sur les médicaments, les garderies, les soins dentaires, les ambulances, les soins à domicile et en clinique. Ces programmes n'étaient pas spécifiquement prévus par les dispositions du Régime d'assistance publique du Canada sur la justification des besoins et certains d'entre eux furent exclus du partage des frais.⁴

En 1974, la Saskatchewan institua le premier régime général d'appoint en fonction du revenu au Canada, appelé régime de revenu familial (*Family Income Plan*) (RRF). Le RRF verse aux familles dont le revenu ne dépasse pas un certain maximum une aide financière pour chaque enfant. A mesure que le revenu augmente, ces prestations diminuent. Les bénéficiaires du RRF subissent un examen de leurs besoins (*«needs test»*), même si leurs prestations n'en dépendent pas. Le RAPC assure 50 pour cent du financement des coûts occasionnés par les bénéficiaires dont les besoins satisfont aux critères «fictifs» de l'examen. En 1979, le Québec adopta un régime de supplément du revenu gagné, dont les frais ne sont pas partagés au titre du RAPC, principalement parce que le Québec refuse d'appliquer un critère fictif de besoin. En 1981, le Manitoba devenait la troisième province à adopter un régime général de supplément du revenu, le Programme de soutien du revenu pour enfants. Ce programme analogue au RRF donnera sans doute droit au partage des frais dans les mêmes conditions.

Le système de sécurité sociale au Canada est donc devenu plus complexe et moins intégré au cours de la dernière décennie. Conscient de la nécessité d'imprimer une orientation globale à la réforme, et en réponse aux demandes des provinces, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social commanda un réexamen approfondi du système de sécurité sociale au Canada s'inspirant du Livre orange *Document de travail sur la sécurité sociale*. La conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social confia à un organisme spécial la révision de la sécurité sociale au Canada. Cette révision prit fin en 1976. On recommandait l'adoption d'une nouvelle loi sur les services sociaux (LSS), le bill C-57, afin de remplacer les dispositions du RAPC (et de la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides) en matière de *services sociaux*. La LSS aurait élargi les conditions d'admissibilité tout en maintenant le partage des frais à raison de 50 pour cent. Toutefois, certaines provinces (le Québec et l'Ontario)

ainsi qu'une bonne partie de l'administration fédérale considéraient que le partage des frais des services sociaux, domaine relevant incontestablement de la compétence des provinces, n'était pas fondé. Aussi le projet de LSS fut-il retiré, pour être remplacé par le bill C-55, projet de Loi sur le financement des services sociaux (LFSS).

La LFSS aurait assuré le financement global des services sociaux, de la même façon que le FPE pour les services de santé. Les provinces auraient eu à fournir des renseignements d'ordre statistique et à éviter toute restriction fondée sur le lieu de résidence. Ce projet de loi se serait aussi traduit par une augmentation importante des transferts fédéraux aux provinces. Certaines provinces, malgré une opposition de principe au financement global, étaient disposées à accepter la LFSS faute de solution de rechange. Toutefois, le gouvernement fédéral retira le projet de LFSS en novembre 1978 dans le cadre de sa politique de restriction des dépenses.

Dans le domaine de *l'assistance sociale*, le réexamen de la sécurité sociale déboucha sur une proposition de programme à frais partagés de supplément et de soutien du revenu. L'élément soutien du revenu visait à venir en aide aux personnes n'ayant guère ou pas d'autres revenus. Les dispositions de partage des frais étaient analogues à celles du RAPC. L'élément supplément du revenu était destiné aux travailleurs indigents et devait être financé aux deux tiers par le gouvernement fédéral et au tiers par les provinces. Le gouvernement fédéral considère qu'à la différence des services sociaux, la redistribution du revenu relève des deux ordres de gouvernement. Par conséquent, les autorités fédérales ne voyaient pas dans cette proposition de partage des frais une utilisation du pouvoir fédéral de dépenser dans un domaine de compétence provinciale. Certaines provinces, notamment le Québec, n'interprétaient pas de cette façon la division des pouvoirs. A cause de ces divergences et aussi pour des raisons d'ordre fiscal, on n'obtint pas auprès des provinces un appui suffisant pour donner suite à la proposition, qui fut retirée en août 1976.

Le RAPC de 1966 reste donc le cadre du partage des frais des programmes provinciaux d'assistance et de services sociaux, bien que les gouvernements fédéral et provinciaux en reconnaissent les lacunes. A l'instar des provinces, le gouvernement

fédéral s'est mis à utiliser le régime de l'impôt sur le revenu pour faire ses propres expériences de supplément du revenu (crédit d'impôt remboursable pour enfants).

Le réexamen de la sécurité sociale n'ayant pas produit les résultats escomptés, le gouvernement fédéral et les provinces ont cessé de se consulter pendant quelques années sur la réforme du système. Ce réexamen s'est cependant traduit par une amélioration générale de la capacité de planification des ministères provinciaux chargés des services sociaux. En 1978, les ministres des provinces ont établi un groupe de travail interprovincial chargé de faire rapport sur l'ensemble du régime de sécurité sociale. Le rapport de ce groupe de travail sur le régime de sécurité sociale au Canada fut publié en 1980, et suscita un intérêt nouveau pour une réforme du régime.

En 1980 a été créé un groupe de travail fédéral-provincial chargé d'étudier le RAPC et la LRPI et notamment de cerner les domaines où une plus grande souplesse s'impose tout particulièrement sans entraîner pour autant une augmentation importante des coûts. Au moment de la rédaction de ce rapport, le groupe de travail n'avait pas encore rendu public le fruit de ses travaux. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, témoignant devant le Groupe de travail sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, a toutefois indiqué que l'étude s'était avérée harmonieuse et productive.

Notes de l'annexe II-B

¹ Rapport rédigé pour le groupe d'étude interprovincial sur l'administration de la sécurité sociale pour la conférence interprovinciale des ministres responsables des services sociaux, *Le régime de sécurité du revenu du Canada*, Ottawa, 1980, p. 21.

² Ibid, p. 26.

³ Santé et Bien-être social Canada, *La sécurité de revenu au Canada* (Ottawa, 1970), p. 99.

⁴ *Le régime de sécurité de revenu au Canada*, p. 29.

Annexe II-C

Les Programmes de santé

Comme dans nombre d'autres domaines de la vie publique, l'histoire des accords fiscaux en matière de santé commence avec le «livre vert» fédéral présenté en 1945 à la Conférence entre le Dominion et les provinces sur la reconstruction. On proposait aux gouvernements provinciaux une aide financière pour la mise sur pied à l'échelle nationale d'un programme global d'assurance-santé. Ces propositions furent rejetées à la conférence, mais le gouvernement fédéral posa les jalons d'un régime national d'assurance-maladie en adoptant en 1948 un programme de subventions générales dans le domaine de la santé. Ces subventions favorisèrent des progrès des services provinciaux de santé publique ainsi que l'établissement dans les hôpitaux d'un système comptable normalisé, le perfectionnement des services diagnostiques et, par l'intermédiaire d'une subvention à la construction des hôpitaux, l'amélioration des installations.

En janvier 1956, le gouvernement fédéral présenta aux provinces des propositions concrètes visant à instituer par étapes un programme d'assurance-santé, donnant la priorité à l'assurance-hospitalisation et aux services diagnostiques. Lors de sa promulgation en 1957, on prévoyait que la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques entrerait en vigueur lorsqu'une majorité de provinces représentant la majorité de la population canadienne accepterait d'appliquer des régimes d'assurance-hospitalisation admissibles aux termes de la loi. Cependant, quand M. John G. Diefenbaker devint Premier ministre, on supprima la disposition limitative, ce qui permit au gouvernement fédéral de mettre en oeuvre le programme d'assurance-hospitalisation à compter du 1er juillet 1958.

Comme en témoigne la Commission royale sur les services de santé (commission Hall, 1961-

1965), la décision fédérale de 1956 de mettre en oeuvre un programme national d'assurance-hospitalisation s'explique par plusieurs facteurs. Il existait déjà des régimes provinciaux efficaces en Colombie-Britannique et en Saskatchewan, un régime provincial-municipal plus restreint mais en pleine expansion en Alberta et un régime à Terre-Neuve. Il fallait aussi compter des régimes importants comme celui de la Croix bleue qui, même s'ils ne pouvaient s'adresser à toute la population (en Ontario, la Croix bleue n'assurait que 40 pour cent de la population en 1956), étaient bien conçus.

Un autre facteur était l'augmentation graduelle du nombre de lits et des effectifs dans les hôpitaux, grâce, en partie, aux subventions à la construction des hôpitaux et aux autres subventions du domaine de la santé.

Les gouvernements provinciaux et les municipalités étaient aux prises avec des demandes importantes et continues d'accroissement de subventions aux hôpitaux, en dépit des paiements d'avance volontaires et des assurances privées. Même en Ontario, les deux tiers seulement de la population étaient protégés par une assurance médicale qui, dans la plupart des cas, était insuffisante. Les hôpitaux connaissaient également, dans l'ensemble, de sérieuses difficultés financières.

Quatre provinces, Terre-Neuve, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique, administraient déjà des régimes d'assurance-hospitalisation lorsque la loi fut adoptée en 1957. Ces provinces, augmentées du Manitoba, conclurent des ententes avec le gouvernement fédéral le 1er juillet 1958. L'Île-du-Prince-Edouard, la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario firent

de même en 1959, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon en 1960, de même que le Québec en 1961.

Voici un aperçu des principaux éléments du programme d'assurance-hospitalisation:

- Il s'agit d'un programme fédéral-provincial qui reconnaît le statut constitutionnel des provinces et leur laisse toute responsabilité d'administration.
- Les services assurés au titre de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques sont en gros tous les services internes habituellement offerts dans un hôpital de soins de convalescence ou pour malades chroniques, mais non dans les hôpitaux psychiatriques, les sanatoriums, les maisons de repos, les foyers pour personnes âgées, les infirmeries et les autres établissements qui dispensent des soins de garde.
- Le programme est fondé sur le principe de la protection universelle de tous les citoyens à des conditions uniformes, quels que soient l'âge, le sexe, l'état physique ou la situation économique. (Des interprétations ultérieures de l'«uniformité» des conditions ont eu tendance à en limiter l'application par le biais, par exemple, d'exonérations de primes fondées sur l'âge ou d'une tarification différant selon l'âge.) Il facilite également la transférabilité des prestations d'une province à l'autre.
- La formule de partage des frais accorde à chaque province, pour les services internes, une subvention par habitant égale au quart du coût national par habitant, plus un quart du coût provincial par tête. La contribution fédérale est donc plus importante, proportionnellement, dans les provinces où les coûts sont moins élevés.
- La Loi ne porte pas uniquement sur le mécanisme de financement; elle stipule également que chaque province doit indiquer les moyens par lesquels elle se propose d'octroyer les permis, de procéder aux inspections et de surveiller les normes applicables aux hôpitaux. La Loi est tout d'abord l'expression législative du droit des citoyens aux services dont ils ont besoin et,

en second lieu, un mécanisme financier facilitant le paiement de ces services.

Une province peut aussi, à son choix, partager les frais des services externes. Si l'éventail des services externes assurés varie encore d'une province à l'autre, ils se sont notablement étendus et uniformisés au cours de la décennie qui a suivi la mise en vigueur du programme.

Au cours des années 30 et 40, un certain nombre de régimes d'assurance médicale avaient vu le jour sous l'égide des sociétés médicales. Ces régimes, qui accordaient une protection globale à l'égard des services de médecin, étaient connus sous le nom de «plans de service»; les montants versés aux médecins par le régime étaient acceptés pour solde de tout compte. Le «plan de service» connut beaucoup de succès auprès du public et des médecins. Il n'est donc pas surprenant qu'on en ait tenu compte plus tard dans le programme de soins médicaux.

En 1959, le Premier ministre de la Saskatchewan, l'hon. T.C. Douglas, annonça que son gouvernement se proposait d'établir un programme global de soins médicaux fondé sur cinq grands principes: précompte, protection universelle, haute qualité des services, administration par un organisme public responsable devant la législature provinciale et forme acceptable tant pour ceux qui offriraient les services que pour ceux qui les recevraient. La loi reflétant ces principes fut adoptée en novembre 1961, son entrée en vigueur étant prévue pour le 1^{er} juillet 1962.

Le 1^{er} juillet 1962, le Collège des médecins et chirurgiens de la province retirait tous les services médicaux, à l'exception des soins d'urgence, jusqu'à ce qu'on accède à certaines demandes. Les services ne reprirent que le 23 juillet 1962, après qu'un accord eut été conclu entre le gouvernement et le Collège moyennant des compromis de part et d'autre. Le gouvernement reconnaissait le droit des médecins à ne pas participer au régime et à facturer directement les patients. Les médecins, de leur côté, reconnaissaient au gouvernement le droit de mettre en oeuvre un régime universel, la province acceptant de conserver les organismes d'assurance-maladie volontaire comme intermédiaires dans l'instruction des demandes.

Avant l'entrée en vigueur du programme de soins médicaux, trois autres provinces (l'Alberta,

la Colombie-Britannique et l'Ontario) adoptèrent certaines mesures législatives dans le domaine des soins médicaux, sans toutefois essayer comme la Saskatchewan d'imposer l'universalité.

Créée en 1961, la Commission royale sur les services de santé effectua au cours des années qui suivirent l'étude la plus complète entreprise à ce jour pour déterminer les besoins futurs des Canadiens en matière de soins médicaux et de trouver les moyens d'y répondre. La Commission recommanda l'adoption d'un programme qui garantirait à quasiment tous les Canadiens l'accès aux soins médicaux nécessaires sans avoir à payer des honoraires. Ces recommandations devaient constituer l'ossature du programme d'assurance-soins médicaux.

Au cours de la conférence des Premiers ministres de 1965, le très hon. Lester B. Pearson annonça que le gouvernement était prêt à payer aux provinces environ la moitié du coût national des services médicaux assurés. Les régimes provinciaux d'assurance-maladie devaient pour cela respecter les quatre principes suivants:

1. les prestations devaient correspondre en gros à tous les services fournis par les médecins, tant généralistes que spécialistes—la possibilité d'une extension de la contribution fédérale à un plus vaste éventail de services devant faire l'objet de débats ultérieurs;
2. le régime devait être offert à tous les résidents admissibles de la province à des conditions uniformes;
3. le régime devait être administré dans le secteur public, soit directement par le gouvernement provincial ou par un organisme public entièrement responsable devant celui-ci;
4. le régime devait garantir la transférabilité totale des prestations aux assurés se trouvant momentanément en dehors de la province ou déménageant dans une autre province.

A la suite de la conférence des Premiers ministres de 1965, deux conférences fédérales-provinciales réunirent les ministres de la Santé, qui y discutèrent des propositions fédérales de programme de soins médicaux. Une seule province (l'Alberta) s'opposa au programme proposé en alléguant que les compagnies privées d'assurance-maladie à but

lucratif seraient reléguées au rôle d'agences dans ce régime financé par l'Etat. Pour qu'une province ait droit aux contributions fédérales, il fallait que 90 pour cent des résidents admissibles soient assurés. Plusieurs provinces exprimèrent leur préférence pour une application plus graduelle. Cette préférence s'expliquait surtout par les problèmes de mise en place de l'administration du régime, et non par une opposition de principe à l'universalité. Toutefois, plusieurs trésoriers provinciaux se déclarèrent préoccupés par le calendrier de mise en oeuvre du programme et ses effets sur les priorités provinciales.

La Loi sur les soins médicaux fut présentée à la Chambre des communes le 12 juillet 1966. Dans ses grandes lignes, le projet de loi respectait les principes énoncés précédemment, mais il comprenait aussi des éléments nouveaux. Le premier était que la participation fédérale devait être établie en fonction du coût national par habitant, calculé à partir des frais enregistrés dans les provinces participantes plutôt que dans toutes les provinces.

Deuxième élément nouveau, la définition de l'administration publique fut élargie pour permettre aux organismes privés d'assurance à but non lucratif de jouer un rôle limité dans l'administration du régime provincial. L'entrée en vigueur du programme de soins médicaux fut tout d'abord fixée au 1^{er} juillet 1967. Toutefois, après consultation des provinces, le gouvernement fédéral décida, en septembre 1966, de la repousser au 1^{er} juillet 1968 au plus tard, en raison du climat économique. La Loi sur les soins médicaux fut adoptée par la Chambre des communes le 8 décembre 1966, deux députés seulement ayant voté contre, en troisième lecture, et 177 en faveur du projet.

Le Programme des soins médicaux suscita le même genre de participation que les autres programmes à frais partagés en matière de santé et de bien-être, quelques provinces y souscrivant dès le début tandis que les autres y adhéraient lorsque leurs priorités le permettaient. Les dix provinces instaurèrent des régimes de soins médicaux dans les deux ans et demi qui suivirent l'application du programme national, les Territoires du Nord-ouest et le Yukon leur emboitant le pas en 1971 et 1972 respectivement.

La mise en oeuvre du Programme de soins médicaux ne se fit pas sans heurts. Le ministre de la

Santé de l'Alberta, M. J. Donovan Ross, et le trésorier de l'Ontario, M. Charles MacNaughton, clamèrent leur mécontentement devant cet usage du pouvoir fédéral de dépenser. M. MacNaughton se préoccupait tout particulièrement du financement. Il n'aimait pas la formule de partage des frais et aurait préféré que chaque province fût remboursée de la moitié de ses coûts réels. Il aurait également souhaité qu'on procédât à une réaffectation importante des recettes en faveur des provinces, avant de mettre en oeuvre le Programme de soins médicaux. Quant à M. Ross, il s'élevait contre l'éviction des compagnies privées d'assurance à but lucratif.

Dans la plupart des provinces, des tensions considérables se manifestèrent au cours des négociations entre le gouvernement provincial et les associations médicales, alors que celui-là se préparait à instituer son régime. Heureusement, à une exception notable près, il n'y eut pas de grève des médecins comme en Saskatchewan en 1962. Seul le Québec eut à faire face au retrait des spécialistes avant la mise en vigueur du régime d'assurance-maladie, le 1^{er} novembre 1970.

Le contexte entourant l'instauration de l'assurance-maladie n'était pas le même au Québec que dans le reste du Canada en général. Pendant les années 1960, le Québec était la seule province à ne pas avoir de régime à précompte, et aucun barème provincial d'honoraires ne permettait d'uniformiser les tarifs des médecins. Il existait au Québec un nombre disproportionné de spécialistes par rapport aux généralistes, et l'association provinciale des médecins n'y est pas, comme dans les autres provinces, l'organisme de négociation de la profession. Spécialistes et généralistes constituent des groupes de négociation distincts, se désignant syndicats.

Au cours de l'été 1970, le gouvernement québécois décida que les médecins ne pourraient se dissocier du régime provincial sans priver les patients assurés de leurs droits. Le syndicat des spécialistes lança alors, le 8 octobre, un mot d'ordre de retrait des services, exception faite des services d'urgence dans certains hôpitaux. Les spécialistes retournèrent au travail le 18 octobre 1970 sans avoir obtenu de concessions réelles.

Lors de la conférence de décembre 1970 des ministres de la Santé, le gouvernement fédéral laissa entendre que le financement des services de

santé pourrait être restructuré. On pensait qu'une souplesse accrue donnerait peut-être aux provinces de meilleures chances de mettre au point des solutions de rechange moins coûteuses et d'adapter le régime à leurs besoins particuliers.

C'est en 1973 que le gouvernement fédéral proposa officiellement aux provinces un nouveau mode de financement des services de santé. L'offre comportait une formule de financement global par tête d'habitant rattachée à la croissance du Produit national brut, ainsi qu'un fonds de restructuration. Elle prévoyait également un partage des risques, le gouvernement fédéral offrant d'accroître son aide si les coûts provinciaux grimpaient rapidement. Les régimes provinciaux devaient cependant continuer de se conformer aux normes nationales de protection complète, d'accessibilité, d'universalité et de transférabilité. En 1974, toutefois, les provinces repoussèrent unanimement l'offre fédérale.

Selon la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques, le gouvernement fédéral ne peut dénoncer les accords existants et négocier de nouvelles dispositions sans donner un préavis de cinq ans. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, M. Marc Lalonde, avertit les provinces en juillet 1975 que les accords prendraient fin le 15 juillet 1980.

Parallèlement, le Ministre assura aux provinces que ce préavis ne devait pas être interprété comme un désir de supprimer l'aide financière fédérale aux services de soins hospitaliers à l'expiration du délai de cinq ans. Il disait espérer l'entrée en vigueur de nouveaux accords de financement à cette date, sinon plus tôt.

Le budget de 1975 fixa un plafond au taux de croissance des contributions par tête d'habitant que versait le gouvernement fédéral aux provinces au titre de la Loi sur les soins médicaux. Pour l'exercice 1976-1977, ce plafond fut établi à 113 pour cent des contributions de 1975-1976.

En 1977, les mécanismes fiscaux fédéraux portant sur l'assurance médicale et hospitalière avaient atteint leur principal objectif, qui était d'instaurer au Canada un système universel et complet d'assurance-santé. Dès lors, la raison d'être de ces mécanismes sous leur forme particu-

lière disparaissait en grande partie. Notamment, les coûts des programmes étaient désormais relativement bien compris et l'opposition organisée à ces programmes avait cessé. Le rôle de chef de file joué par le gouvernement fédéral par l'intermédiaire des programmes à frais partagés dans le but d'instituer un système national d'assurance médicale ne semblait plus nécessaire.

Les mécanismes fiscaux antérieurs perdant de leur nécessité, les problèmes n'en devinrent que plus apparents. Ainsi, les provinces critiquèrent la rigidité du système (souvent en demandant simultanément son extension) tandis que, comme nous l'avons noté, le gouvernement fédéral prenait des mesures afin de mieux garder la maîtrise de ses dépenses. Ces problèmes et la façon dont ils ont été abordés sont évoqués au chapitre III.

Annexe II-D

Évolution de l'aide fédérale à l'enseignement au Canada*

Les débuts

A l'époque de la Confédération, le gouvernement fédéral ne jouait aucun rôle dans l'enseignement. Suivant les conditions fixées à la Confédération en 1867, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique confiait ce domaine aux provinces. A cette époque, les pouvoirs publics ne s'occupaient que de l'enseignement primaire. Les établissements secondaires, généralement dirigés par des organismes religieux, étaient réservés à la formation des futures élites. Cependant, l'évolution sociale et économique des cent années suivantes devait amener le gouvernement fédéral à jouer dans l'enseignement un rôle de plus en plus actif. C'est ainsi qu'il répondit aux besoins nés de l'industrialisation au début du siècle, à ceux des anciens combattants de retour de la guerre et à l'afflux des candidats à l'enseignement postsecondaire dans les années soixante. Ces événements parmi d'autres, en imposant de fortes tensions aux capacités de prestation de l'enseignement, conduisirent le gouvernement fédéral à accentuer son intervention.

La participation fédérale remonte à 1876, date à laquelle, pour former plus d'officiers canadiens, on fonda le collège militaire royal de Kingston. Puis, en 1885, 150,000 acres furent attribués à l'Université du Manitoba pour servir à ses immobilisations et à la production permanente d'un revenu.

Au début du XX^e siècle, un mouvement en faveur d'une réforme de l'enseignement fit sentir ses effets au niveau fédéral. En réponse aux

demandes d'intervention des entreprises et des travailleurs, le gouvernement fédéral institua en 1910 une Commission royale sur la formation industrielle et l'enseignement professionnel.

Les travaux de la commission débouchèrent sur l'adoption de la Loi d'encouragement à l'agriculture en 1912 et de la Loi d'instruction agricole en 1913. La première prévoyait des subventions aux provinces pour promouvoir l'enseignement et les techniques agricoles; la seconde apportait un soutien précis à l'enseignement, sous la forme d'une aide directe aux trois écoles vétérinaires existantes et d'une assistance indirecte (par l'intermédiaire des provinces) aux collèges d'agriculture.

En 1919, le gouvernement fédéral, en consultation avec les provinces, instaurait la Loi d'enseignement technique, par laquelle il s'engageait à consacrer \$10 millions, sur une période de dix ans, à l'amélioration de l'enseignement professionnel, technique et industriel au Canada—dans la limite des sommes dépensées annuellement par chaque gouvernement provincial au titre de l'enseignement technique.

Des difficultés surgirent: d'une part, la Loi était mal administrée. D'autre part, comme les fonds accordés à chaque province étaient fonction de sa propension à dépenser dans le secteur considéré, les provinces les plus pauvres n'étaient guère en mesure de profiter pleinement des sommes disponibles. Ainsi, lorsque la loi vint à expiration (en 1929), l'Ontario était la seule province à avoir entièrement bénéficié des fonds prévus. Il fallut prolonger les délais pour permettre aux autres provinces de faire usage de leurs «crédits».

*Cet exposé s'inspire largement d'un document rédigé par le Secrétariat d'État pour le gouvernement du Canada, qui le présenta à l'Organisation de coopération et de développement économiques.

En 1916, dans le cadre de l'effort de guerre et dans le but de promouvoir la recherche et le développement, le gouvernement fédéral créa le Conseil national de recherches du Canada (CNRC). A l'origine, le CNRC avait pour fonction de coordonner les travaux de recherche de l'État. Au cours de la Deuxième Guerre mondiale, il joua un rôle vital de coordination et d'exécution de la recherche scientifique.

Lorsque le gouvernement fédéral établit en 1918 le Bureau fédéral de la statistique, une division était prévue pour les statistiques de l'enseignement. Cette division publia son premier rapport statistique en 1921.

Vers la fin des années 1920, les provinces, voyant approcher l'expiration de la Loi d'enseignement technique, demandèrent au gouvernement fédéral de maintenir son aide. Une nouvelle commission royale fut chargée en 1927 d'étudier les services techniques et professionnels. Le rapport de cette commission (commission Beatty) fut à l'origine de la Loi sur l'enseignement professionnel de 1931, qui ne fut jamais promulguée du fait de la dépression. Cette loi prévoyait le maintien des programmes instaurés dans le cadre de la Loi sur l'enseignement technique de 1919. Elle bénéficia de deux prorogations de cinq ans qui la gardèrent en existence jusqu'en 1939.

La crise des années 1930 avait fait ressortir une lacune grave de l'enseignement secondaire. A la fin de leurs études, beaucoup d'étudiants s'apercevaient que leur formation ne correspondait guère aux exigences du marché du travail. Pour essayer d'atténuer ce problème, le gouvernement fédéral lança en 1937 un nouveau programme en faveur de l'enseignement technique avec la Loi sur le soulagement du chômage et l'assistance à l'agriculture. Cette loi, qui visait à encourager les jeunes et à accroître leurs chances d'embauche, fut négociée en accord avec les provinces, suivant le principe du partage des frais, sous la forme de divers projets de formation professionnelle.

La crise des années 1930 avait fait ressortir une lacune grave de l'enseignement secondaire. A la fin de leurs études, beaucoup d'étudiants s'apercevaient que leur formation ne correspondait guère aux exigences du marché du travail. Pour essayer d'atténuer ce problème, le gouvernement fédéral

lança en 1937 un nouveau programme en faveur de l'enseignement technique avec la Loi sur le soulagement du chômage et assistance à l'agriculture. Cette loi, qui visait à encourager les jeunes et à accroître leurs chances d'embauche, fut négociée en accord avec les provinces, suivant le principe du partage des frais, sous la forme de divers projets de formation professionnelle.

En 1939, la Loi sur la formation de la jeunesse, prenant le relais du programme précédent, allait permettre de verser aux provinces \$4.5 millions au cours des trois années suivantes pour la formation des jeunes de 16 à 30 ans. Le niveau visé était inférieur au postsecondaire. En outre, une assistance supplémentaire prenant la forme de subventions et de prêts fut offerte à ceux qui poursuivaient des études supérieures dans le cadre du programme fédéral-provincial d'aide aux étudiants.

En 1942, les accords fédéraux-provinciaux existants en matière de formation professionnelle furent regroupés dans la Loi sur la coordination de la formation professionnelle. Cette loi autorisait la poursuite des activités relevant de la Loi sur la formation de la jeunesse de 1939 et portait création d'un conseil consultatif de la formation professionnelle. Elle prévoyait également la formation professionnelle des anciens combattants.

La Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces

Cette Commission, appelée commission Rowell-Sirois, fut chargée en 1937 d'évaluer les bases économiques et financières de la fédération, la répartition des pouvoirs fédéraux et provinciaux et les relations financières entre les deux ordres de gouvernement. Même si sa mission ne s'étendait pas à l'enseignement, la Commission jugea que l'égalité des chances d'accès à l'enseignement relevait de sa compétence. La notion d'enseignement, estimait-elle, avait changé et pris des dimensions nouvelles depuis l'AANB. De ce fait, elle recommanda que le gouvernement fédéral ait tout pouvoir pour faciliter l'emploi des personnes reconnues employables, ce qui ferait relever la formation des jeunes chômeurs encore plus du gouvernement fédéral. La Commission supposait que les provinces offriraient un ensemble de cours aux Cana-

diens qui auraient besoin d'un complément de formation.

Tout en affirmant que la liberté d'action en matière d'enseignement était indispensable à l'autonomie provinciale, la Commission signalait certains problèmes dans ce domaine. Elle déplorait l'inégalité des chances d'accès à l'enseignement selon les régions, sans cependant faire de recommandation à cet égard, en raison des contraintes constitutionnelles. Les solutions résidaient dans des mécanismes financiers permettant aux provinces qui le désiraient de s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'enseignement.

Cependant, étant donné l'importance des études supérieures pour la société canadienne et le fait que la liberté d'enseignement avait pour corollaire la sécurité financière, la Commission exprimait l'avis que même les provinces accepteraient peut-être que le versement de modiques subventions fédérales à leurs universités soit subordonné au maintien de subventions provinciales aux mêmes établissements pendant un certain nombre d'années et au soutien d'une qualité élevée de l'enseignement. En outre, elle évoquait la possibilité que les subventions soient fixées par habitant et que des bourses soient offertes pour attirer un plus grand nombre d'étudiants des catégories les moins fortunées.

La Commission proposa aussi la création d'un organisme analogue au Conseil national de recherches qui financerait les recherches en sciences humaines dans les universités canadiennes et ailleurs. Elle déclarait également qu'il serait peut-être opportun que le gouvernement fédéral fonde une bibliothèque nationale.

La Loi sur la réadaptation des anciens combattants

La Loi de 1945 sur la réadaptation des anciens combattants était une initiative fédérale en faveur des milliers de soldats qui revenaient de la guerre avec peu d'instruction et des perspectives précaires d'emploi. D'après cette loi, l'ancien combattant qui fréquentait un établissement d'enseignement ou de formation professionnelle avait droit à une indemnité mensuelle de subsistance et au règlement par l'État de ses frais de scolarité. Ces dispositions

permirent à plus de 50,000 combattants de fréquenter les universités et à 85,000 autres de suivre des cours de formation professionnelle et technique.

Si la Loi sur la réadaptation des anciens combattants aidait ces derniers, elle soulagea aussi les universités canadiennes, aux prises avec une chute des inscriptions et des recettes pendant la guerre. Les universités se voyaient accorder d'après cette loi une subvention annuelle directe de \$150 par ancien combattant inscrit. Elles recevaient en outre une aide directe pour la construction d'installations et de bâtiments nouveaux. Cependant, vers 1950, la baisse inévitable du nombre des anciens combattants inscrits devint une cause importante des difficultés financières qu'éprouvaient à nouveau les universités canadiennes.

La Commission royale sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences au Canada

Un intérêt croissant pour la culture et la recherche d'une identité canadienne conduisirent le gouvernement fédéral à former en 1949 une Commission royale sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences au Canada. La Commission publia son rapport en juin 1951. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, elle constata l'existence de trois grands problèmes: l'insuffisance de l'aide financière aux arts et aux sciences humaines, la situation financière des universités et une orientation élitiste. Comme le faisait remarquer la Commission, la baisse rapide des inscriptions d'anciens combattants entraînait une diminution de l'aide fédérale correspondante. La Commission se dit d'avis que des mesures s'imposaient d'urgence dans ce domaine et que le gouvernement fédéral se devait de fournir une aide quelconque.

Comme la constitution n'interdisait pas d'aider financièrement les particuliers désireux de poursuivre des études dans une discipline de leur choix, la Commission estima qu'il ne serait pas inopportun de recommander une participation fédérale sous forme de subventions aux particuliers. Elle recommanda par ailleurs que le gouvernement fédéral continue de financer le programme du Conseil national de recherches. Dans les disciplines autres que les sciences naturelles, la Commission préco-

nisa la création du Conseil des arts du Canada, à condition que le gouvernement fédéral lui verse une subvention annuelle lui permettant d'accorder un nombre suffisant de bourses aux étudiants de second cycle en sciences humaines et en droit dans les universités canadiennes. Elle recommanda aussi d'instaurer un système élargi et amélioré d'aide aux étudiants de premier cycle et d'accorder des crédits pour des bourses d'échange.

Consciente du rôle sans cesse plus important des universités dans la société canadienne, la Commission estima que le gouvernement du Canada avait des responsabilités à leur égard de ces institutions. Aussi recommanda-t-elle:

- que, outre l'aide déjà accordée à la recherche et à d'autres activités, le gouvernement fédéral fournisse des contributions annuelles, en fonction de la population de chaque province, pour soutenir les universités;
- que ces contributions soient accordées après consultation du gouvernement et des universités de chaque province et soient réparties entre les universités proportionnellement aux inscriptions;
- qu'elles aient une ampleur suffisante pour que les universités puissent jouer leur rôle conformément aux besoins de la nation.

Le rapport de la Commission préconisait par ailleurs que les subventions précitées soient offertes à tous les membres de la Conférence nationale des universités canadiennes et qu'une aide soit versée directement aux universités à l'égard de chaque boursier pour compenser les frais supplémentaires imposés à l'établissement. En outre, tout comme la commission Rowell-Sirois, la commission Massey recommanda de créer au plus tôt une bibliothèque nationale.

La Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle

Vers la fin des années 1950, le besoin de développer les moyens de formation de la main-d'œuvre du Canada, qui manquait de travailleurs spécialisés, se fit plus pressant. La Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle

(LAFTP) de 1960 fut une des grandes initiatives du gouvernement fédéral en vue de pallier la pénurie de main-d'œuvre qualifiée au Canada.

Cette loi permettait au gouvernement fédéral de consacrer d'importants crédits au financement de projets d'équipement et de toute une gamme d'autres programmes. Ces derniers allaient des cours techniques et professionnels dans les écoles secondaires à la formation des enseignants dans ces disciplines. Les dépenses les plus importantes furent consenties dans le cadre du programme d'aide à l'équipement. Ce programme, en vertu duquel les provinces n'assumaient que 25 pour cent des dépenses d'équipement, permit de développer considérablement les installations de formation technique et professionnelle au Canada. De 1961 à 1968, 1,128 projets d'équipement furent approuvés, représentant des sorties de l'ordre de \$917 millions pour le gouvernement fédéral. Les programmes relevant de la LAFTP ont occasionné dans l'ensemble la dépense d'environ \$950 millions.

Même si les programmes lancés en vertu de la LAFTP ne permirent pas de remédier totalement à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée au Canada, la capacité d'accueil en formation technique et professionnelle fut quadruplée. Au total, 688 nouvelles écoles furent construites tandis que 440 projets d'agrandissement ou de modernisation étaient menés à bien.

La Loi sur la formation professionnelle des adultes

En 1967, soit au moment de l'entrée en vigueur des transferts fiscaux destinés à l'enseignement postsecondaire, dont il est question ci-après, le gouvernement fédéral mit un terme aux programmes de la LAFTP mais promulgua la Loi sur la formation professionnelle des adultes. Cette initiative marqua la fin du partage des frais de formation technique et professionnelle entre le gouvernement fédéral et les provinces ainsi que la prise en charge par le gouvernement fédéral du perfectionnement et de la reconversion des travailleurs adultes. Cette loi déboucha sur la création du Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada, administré par le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration (maintenant Com-

mission de l'emploi et de l'immigration du Canada). Ce programme, qui vise à favoriser le développement économique et social tout en réduisant les inégalités au niveau des régions et des citoyens, offre une formation axée sur l'emploi.

Les subventions aux universités

A la fin des années 40 et au début de la décennie 50, les universités canadiennes étaient menacées non seulement par la baisse des inscriptions des anciens combattants—et de l'aide fédérale correspondante—mais aussi par l'augmentation des coûts. Les frais de scolarité furent relevés, rendant l'université moins accessible.

Il convenait de toute évidence d'apporter une solution à long terme au problème d'instabilité financière des universités canadiennes. En 1949, la Conférence nationale des universités canadiennes (CNUC) présenta au Premier ministre, M. Saint-Laurent, un mémoire justifiant la participation du gouvernement fédéral au financement des universités. Quelques semaines plus tard, la CNUC présentait une argumentation du même genre à la commission Massey. Dans les deux cas, elle lia la nécessité d'une aide fédérale aux besoins nationaux de main-d'oeuvre professionnelle. C'est ce qui amena, comme nous l'avons indiqué précédemment, la commission Massey à préconiser dans son rapport que le gouvernement fédéral participe, de concert avec les gouvernements provinciaux, au financement des universités. Par décret du conseil, le gouvernement fédéral instaura pour 1951-1952 un programme d'aide directe aux universités, en vertu duquel une subvention de 50 cents par habitant de la province était offerte à ces dernières.

Les universités accueillirent favorablement cette aide, qui ne fut cependant vue d'un aussi bon œil par les provinces du fait que le processus intergouvernemental recommandé n'avait pas été suivi. Le gouvernement du Québec, considérant cette initiative fédérale comme une ingérence dans un domaine de compétence provinciale, ordonna même aux universités québécoises de refuser les subventions. La question fut finalement réglée en 1959 par la signature d'un accord fédéral-provincial.

Les subventions prévues par ce programme augmentèrent au fil des ans pour atteindre \$5 par

habitant en 1966-1967, dernière année d'application du programme. Au cours des seize années d'existence de ce dernier, \$400 millions avaient été remis aux universités de tout le Canada. Ce programme fut remplacé en 1967 par la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Le Régime canadien de prêts aux étudiants

Jusqu'au début des années 1960, les étudiants de niveau postsecondaire ne recevaient guère d'aide financière directe de l'État au Canada. Il existait bien depuis 1939 un mécanisme fédéral, le programme du Dominion et des provinces d'aide aux étudiants, mais il était de portée limitée: au cours de ses 25 années d'existence, il occasionna au gouvernement fédéral des dépenses inférieures à \$45 millions dont profitèrent, en moyenne, moins de 3,000 étudiants par an.

Il importe de constater qu'au début des années 1960, environ 5 pour cent seulement des personnes en âge de fréquenter l'université y étaient inscrites, les étudiants venant surtout des classes moyennes et riches. L'accès à l'université était de toute évidence limité. Pour essayer de corriger cette situation, le gouvernement fédéral présenta en 1964 une mesure législative visant à créer un grand programme national de prêts aux étudiants du niveau postsecondaire.

Les transferts fiscaux destinés à l'enseignement postsecondaire entre 1967 et 1976

En 1966, voyant que les inscriptions universitaires risquaient de doubler en dix ans, le gouvernement fédéral proposa aux provinces de les aider à financer ce que l'enseignement postsecondaire allait leur coûter par des mécanismes spéciaux de transfert fiscal. Cette initiative tenait compte de la reconnaissance, tout à la fois, des besoins financiers exceptionnels que l'enseignement supérieur semblait devoir entraîner les années suivantes et de la compétence des provinces en matière d'enseignement.

Pour effectuer ces transferts, le gouvernement fédéral réduisit son impôt sur le revenu des particuliers de 4 pour cent de l'impôt de base et son impôt sur le revenu des sociétés de 1 pour cent des bénéficiaires de ces dernières, permettant ainsi aux provinces d'augmenter leurs propres impôts en conséquence. De plus, on était conscient que ces transferts fiscaux couvriraient selon les provinces une proportion variable des besoins financiers au titre de l'enseignement postsecondaire—en raison des différences de dépenses provinciales dans ce domaine et des disparités interprovinciales de rendement fiscal, même après l'application d'une formule de péréquation supplémentaire. Ainsi, un simple transfert de points d'impôt aurait équivalu pour le gouvernement fédéral à financer de manière inégale les dépenses des différentes provinces dans ce domaine. Aussi le gouvernement fédéral prévoit-il des versements supplémentaires, appelés paiements de rajustement de l'enseignement postsecondaire. Ce dernier élément des transferts fiscaux reposait sur une formule liée aux dépenses de chaque province dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, étant entendu que la contribution totale du gouvernement fédéral devait représenter une certaine proportion de ces dépenses.

On estimait que la meilleure manière d'évaluer les besoins financiers des provinces en matière d'enseignement supérieur consistait à faire le total des dépenses de fonctionnement des établissements intéressés dans chaque province—c'est-à-dire les universités, les instituts techniques et les autres établissements postsecondaires—pour la formation d'étudiants au-delà du secondaire. Les paiements de rajustement étaient donc fixés au niveau nécessaire pour, en s'ajoutant aux transferts de points d'impôt, porter la contribution fédérale totale à 50 pour cent des dépenses de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire dans chaque province. Conscient que cette méthode ne convenait pas nécessairement à toutes les provinces, le gouvernement fédéral prévoit une formule de rechange comportant une subvention forfaitaire de \$15 par habitant, ce qui correspondait en gros à la moitié des dépenses de fonctionnement des établissements postsecondaires dans l'ensemble des provinces.

Les dispositions régissant le nouveau programme de transferts fiscaux en matière d'enseignement postsecondaire furent incorporées à la deuxième partie de la Loi de 1967 sur les arrange-

ments fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, qui entra en vigueur le 1^{er} avril 1967.

En 1972, on modifia la formule de 1967 en plafonnant l'augmentation de la contribution globale du gouvernement fédéral à 15 pour cent par an.

Le financement des programmes établis de 1977 à 1982

Le mécanisme de transferts de 1967 en matière d'enseignement postsecondaire fut intégré aux accords de 1977 sur le financement des programmes établis. D'après ces nouvelles dispositions, les subventions fédérales aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire sont fixées par habitant et relevées en fonction du taux de croissance de l'économie. La contribution fédérale est versée moitié en espèces (la «contribution de base payable comptant», dans les termes de la Loi), moitié sous la double forme de transferts fiscaux et de paiements de rajustement «provisaires». (Ces dispositions sont décrites au chapitre III.)

Les conseils pourvoyeurs de subventions

Depuis longtemps, les subventions du gouvernement fédéral à la recherche universitaire passent par l'intermédiaire de divers organismes.

Le Conseil national de recherches du Canada (CNRC) Créé en 1916, le CNRC encourage la recherche scientifique et industrielle au Canada, ainsi que les chercheurs qui travaillent dans ses propres laboratoires, dans les universités et dans des laboratoires industriels.

Son programme de bourses et de subventions d'aide à la recherche s'adresse au corps enseignant des universités, aux étudiants de maîtrise, aux chercheurs qui poursuivent des études postdoctorales et aux universités en général. L'aide accordée par le CNRC s'étend à des domaines comme l'agriculture, la biologie, l'astronomie, la chimie, l'informatique, le génie, la géologie et la physique.

Depuis qu'en 1978 le rôle qu'il jouait dans la recherche universitaire et l'octroi de bourses a été

repris par le *Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie*, le CNRC se consacre essentiellement aux travaux menés dans ses divers laboratoires. Il continue également à encourager la recherche industrielle.

Le Conseil de recherches médicales (CRM) À l'origine, en 1939, le CRM était un comité du CNRC chargé de la recherche médicale. En 1960, il devint un organisme de financement autonome rattaché au CNRC et, en 1968, une société de la Couronne à part entière.

Les bourses et les subventions de recherche sont accordées à des membres des facultés de sciences de la santé.

Le Conseil des arts du Canada Créé en 1957, le Conseil des arts du Canada encourage par des subventions et des bourses la recherche universitaire en sciences humaines. Il finance également les arts en accordant des bourses à des particuliers ou des subventions à des organismes. Cette dernière responsabilité, à laquelle s'ajoutent d'autres tâches liées aux arts, constitue désormais la principale fonction du Conseil. Son programme de subventions et de bourses a été pris en charge par le *Conseil de recherches en sciences humaines du Canada* lorsque ce dernier a été créé en 1978.

On a fait état de certains changements au niveau des conseils pourvoyeurs de subventions. Au début de 1978, le Parlement a adopté une loi créant le *Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie* et le *Conseil de recherches en sciences humaines du Canada*. Par la même occasion, le Conseil de recherches médicales a vu son mandat élargi. Ces conseils offrent une aide importante à la recherche universitaire. Leurs principaux objectifs sont les suivants:

1. Dans les plans quinquennaux soumis au gouvernement, tous ces conseils ont proposé un vaste programme de bourses d'étude, de perfectionnement et de recherche qui aiderait à

répondre aux besoins dans ce secteur crucial des ressources humaines. Les programmes sont aussi conçus pour compenser les effets qu'aura sur la recherche universitaire l'importante diminution du nombre d'étudiants prévue pour la période 1985-1995.

2. *Les conseils devant le besoin de développer la recherche universitaire dans des domaines d'intérêt national*, demandent au gouvernement fédéral une aide accrue qui se justifie désormais par un nouvel élément: la recherche effectuée dans les domaines d'intérêt national. Chacun des conseils a mis sur pied des programmes de subventions stratégiques dans le cadre de son plan quinquennal.
3. *Malgré la nécessité d'une recherche fondamentale vigoureuse*, les investissements du Canada dans ce secteur ont diminué en termes réels au cours des années 70. Depuis deux ans, on fait un effort particulier pour soutenir la recherche fondamentale malgré des réductions budgétaires dans d'autres secteurs. Etant donné que presque tous les travaux de recherche fondamentale effectués au Canada sont le fait des laboratoires universitaires, il importe que le gouvernement fédéral continue d'appuyer vigoureusement ces derniers.
4. *La diminution du budget consacré à la recherche universitaire* au cours des années 1970 a entraîné une détérioration du matériel de recherche. Les plans quinquennaux des conseils proposent un programme de modernisation à long terme du matériel et des installations scientifiques.

Autres dépenses et transferts actuels du gouvernement fédéral

Le tableau V-1 (chapitre V) donne des précisions sur le rôle que toutes sortes d'autres organismes fédéraux jouent dans le domaine de la recherche et de l'enseignement.

Chapitre III

LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS

Introduction

Ce chapitre retrace l'évolution historique des accords de FPE négociés en 1976 pour la période 1977-1982, les résultats apparents de ces ententes et la démarche recommandée par le Groupe de travail pour mettre au point les nouvelles dispositions applicables aux années 1982-1987.

Les choses remontent bien avant 1976, comme l'indique le tableau historique brossé au chapitre II et dans ses annexes. Alors que les ententes de sécurité sociale qui devaient mener au RAPC restaient régies par le principe du partage des frais malgré des propositions de changement dans les années 70, les accords relatifs à la santé et à l'enseignement postsecondaire furent réunis dans un ensemble de mesures qui contribua quelque peu à fondre leur identité respective dans une formule commune de financement en bloc.

Comme d'autres programmes fédéraux comportent également des transferts aux provinces, il vaut peut-être mieux examiner ce contexte plus large avant de passer à l'étude du FPE proprement dit. Il convient de noter par exemple que les transferts fédéraux actuels aux provinces prennent des formes variées:

- paiements inconditionnels de péréquation, qui dépendent non des dépenses des provinces, mais de leurs recettes;
- transferts presque sans condition à des fins spécifiées, comme le soutien de l'enseignement postsecondaire, qui ne sont fonction ni des dépenses, ni des recettes provinciales;

- transferts assortis de conditions générales (financement en bloc*) comme ceux du domaine de la santé, sur lesquels les recettes ou dépenses provinciales n'ont aucune influence (sauf, peut-être, dans la mesure où ces dernières sont liées à la satisfaction des conditions de programme);
- programmes à frais partagés ou à subventions équivalant aux dépenses, comme dans le cadre du RAPC, dans lesquels les transferts fédéraux sont fonction directe des dépenses des provinces dans les domaines considérés;
- paiements fédéraux directs, comme pour le Régime canadien de formation de la main-d'œuvre, afin de rémunérer des services rendus.

Un certain nombre de relations importantes existent entre ces différents programmes fédéraux qui offrent un financement aux provinces: il s'agit non seulement des interactions directes tenant aux conditions d'admissibilité (par exemple, les conditions dans lesquelles une personne peut passer des programmes de formation de la main-d'œuvre à la C.A.-C. et à l'assistance sociale), mais aussi des relations indirectes par lesquelles un programme influe sur un autre en en modifiant les paramètres (par exemple, la mesure dans laquelle un programme efficace de développement économique permet, en favorisant l'élévation du revenu et de l'emploi, de réduire les dépenses d'assistance sociale). Les deux catégories d'interactions, bien qu'elles soient difficiles ou impossibles à mesurer, sont au coeur de toute évaluation des conséquences que pourraient avoir les changements prévus dans un domaine ou un autre d'intervention fédérale.

*«Financement en bloc» est synonyme ici de «financement global».

Les tableaux III-1 et III-2 ainsi que le graphique III-3 donnent des renseignements sur les principaux transferts aux provinces, territoires et municipalités en 1981-1982. Le tableau III-1 présente les contributions fédérales à chaque province, les mêmes données étant exposées sous une forme sommaire, par habitant, au tableau III-2. Quant au graphique III-3, il exprime les transferts fédéraux aux provinces en proportion des recettes de ces dernières, ainsi que leur valeur par habitant. Ces tableaux font ressortir l'importance des transferts fédéraux, tant pour les provinces que pour le gouvernement fédéral. Dans l'ensemble, les transferts en espèces représentent à eux seuls quelque 20 pour cent des dépenses fédérales.

L'annexe A donne la liste des transferts fédéraux aux provinces. (On notera qu'un bon nombre de programmes comportant des dépenses fédérales appréciables figurent dans la liste; certains membres du Groupe de travail considèrent que les dépenses entraînées par certains de ces programmes, étant nettement moins prioritaires que celles qui relèvent directement du mandat du Groupe, devraient être les premières visées par des coupes budgétaires, avant les transferts fédéraux aux provinces relevant de l'enveloppe des affaires sociales ou, plus précisément, des accords de financement des programmes établis.)

Le point à retenir est donc que les transferts au titre de la santé et de l'enseignement postsecondaire ne représentent que deux programmes parmi bien d'autres. Cependant, leur importance ainsi que la sensibilité des provinces pour tout ce qui touche à leurs pouvoirs dans ces domaines ont motivé l'instauration de dispositions particulières, sous forme d'un soutien financier fédéral. Enfin, les grands programmes de transferts sont statutaires, ce qui ne laisse au gouvernement fédéral guère d'autre possibilité que celle de «payer la facture», quelle qu'elle soit, tant que la législation n'est pas modifiée. D'autres programmes encore découlent d'ententes signées par les parties contractantes. Ces deux catégories de programmes représentent le gros des transferts fédéraux aux provinces, comme le montre le tableau III-1.

Les négociations

Les accords de financement des programmes établis (FPE) de 1977 représentaient l'aboutisse-

ment de plusieurs années d'efforts déployés par les autorités fédérales et provinciales pour rationaliser les dispositions fiscales relatives aux programmes publics, tout en assurant le respect des objectifs nationaux et des compétences provinciales. Il est utile de compléter le tableau historique esquissé dans les annexes du chapitre II par quelques précisions supplémentaires dans le domaine fiscal.

Comme nous l'avons mentionné, l'offre de non-participation de 1966 fut retirée en 1969 à l'approche de la réforme fiscale. Cependant, dans son Livre blanc sur la réforme fiscale, le gouvernement fédéral indiqua qu'une nouvelle offre serait envisagée après que la réforme des impôts directs aurait été mise en oeuvre et que la valeur relative des points d'impôt et du coût des grands programmes conjoints permanents pourrait mieux être évaluée. De plus, pour inciter les provinces à apporter à leur régime fiscal des changements parallèles à ceux que proposait pour son compte le gouvernement fédéral, le Livre blanc offrait aussi de garantir les recettes provinciales pendant plusieurs années contre toute baisse imprévue du rendement global des nouveaux régimes fiscaux des particuliers et des sociétés.¹

Les causes de tensions qui avaient donné lieu à l'offre fédérale existaient toujours, à savoir:

- les critiques des provinces et le souci «d'efficacité» des gouvernements, au sujet de la rigidité du mode de prestation des programmes;
- les arguments voulant que le retrait fédéral entraîne une disparition de la coordination et du partage des risques économiques;
- la crainte du gouvernement fédéral de ne plus être maître de ses propres dépenses dans la mesure où les transferts découlant des accords de partage des frais dépendaient des décisions provinciales;
- le risque que la plupart des transferts restent inégaux par habitant selon les provinces, les plus pauvres d'entre elles recevant généralement moins que les autres; et
- les préoccupations des gouvernements fédéral et provinciaux dans la mesure où la poursuite d'ententes conditionnelles de partage des frais constituait une ingérence nuisible dans des domaines de compétence provinciale.

Tableau III-1
Transferts fédéraux aux provinces, aux territoires
et municipalités, 1981-82
(en millions de dollars)

Programme	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	T.N.-O.	Yukon	TOTAL
Subventions statutaires	9.8	.7	2.3	1.8	4.6	6.0	2.2	2.2	3.5	2.5	—	—	35.6
Péréquation fiscale	416.7	95.6	488.5	418.7	1,842.4	—	365.3	—	—	—	—	—	3,627.2
Revenu non distribué disponible (1971)	*	—	*	—	3.4	.4	*	*	.3	.1	—	—	4.2
Taxation réciproque	9.3	2.9	18.7	8.5	35.0	57.5	—	—	—	—	—	—	131.9
Transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique	4.7	.8	—	—	1.4	21.6	2.0	*	36.9	1.5	.3	.3	79.5
Recouvrement des allocations aux jeunes	—	—	—	—	179.6	—	—	—	—	—	—	—	179.6
Ajustement pour les années antérieures**	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	200.0
Total des transferts fiscaux en espèces	440.5	100.0	509.5	429.0	1,707.2	85.5	369.5	2.2	40.7	4.1	.3	.3	3,898.8
Assurance-hospitalisation	79.7	17.2	117.1	97.5	592.2	1,103.0	140.8	133.7	249.8	330.0	5.7	2.4	2,869.1
Assurance-maladie	27.4	5.9	40.3	33.6	203.9	379.8	48.5	46.0	86.0	113.6	2.0	.8	987.8
Enseignement post secondaire	50.7	10.9	74.5	62.0	376.8	701.8	89.6	85.0	159.0	209.9	3.6	1.6	1,825.4
Services complémentaires de santé	17.2	3.7	25.3	21.1	186.3	254.8	30.5	28.9	62.8	78.5	1.3	.6	711.0
Ajustements pour les années antérieures**	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	18.0
Financement des programmes établis	175.0	37.7	257.2	214.2	1,359.2	2,439.4	309.4	293.6	557.6	732.0	12.6	5.4	6,411.3
— paiements en espèces	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Régime d'assurance publique du Canada	56.3	13.0	72.7	79.0	572.3	553.4	72.2	75.3	167.0	323.2	8.9	2.1	1,995.4
Caisse d'aide à la santé	—	.2	1.5	—	3.2	.9	—	—	—	.2	—	—	6.0
Autres programmes de santé et de bien-être	1.0	.5	2.4	4.5	—	33.1	5.5	5.2	9.2	4.0	.1	1.4	66.9
Bilinguisme dans l'enseignement	1.5	.7	2.6	13.4	108.2	41.2	4.0	1.4	3.8	4.3	.1	.1	181.3
Développement économique	54.0	28.9	62.9	75.3	218.3	54.5	42.0	29.2	13.7	34.9	5.0	2.9	621.6
Assurance-récolte	*	.9	.2	.2	3.8	13.7	9.8	41.3	27.4	1.7	—	—	99.0
Accords financiers avec les territoires	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	273.6	62.1	335.7
Subventions aux municipalités	1.7	.7	9.2	5.0	32.7	75.6	10.1	4.2	9.7	16.8	.8	1.3	167.8
Total — autres paiements en espèces	114.5	44.9	151.5	177.4	938.5	772.4	143.6	156.6	230.8	385.1	288.5	69.9	3,473.7
TOTAL DES TRANSFERTS EN ESPÈCES	730.0	182.6	918.2	820.6	4,004.9	3,297.3	822.5	452.4	829.1	1,121.2	301.4	75.6	13,783.8
Transfert d'impôt, financement des programmes établis	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
13.5 points d'impôt sur le revenu des particuliers	49.5	10.7	94.0	69.9	931.2	1,502.7	132.2	122.6	381.8	480.6	7.3	5.1	3,787.6
1.0 point d'impôt sur le revenu des sociétés	2.9	.5	5.6	3.7	58.6	109.9	9.6	11.3	59.9	35.5	.7	.3	298.5
Transfert d'impôt, accords de non participation	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8.5 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour le FPE	—	—	—	—	532.7	—	—	—	—	—	—	—	532.7
5.0 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour le RAPC	—	—	—	—	300.1	—	—	—	—	—	—	—	300.1
3.0 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour les allocations des jeunes	—	—	—	—	179.6	—	—	—	—	—	—	—	179.6
TOTAL DES TRANSFERTS D'IMPÔT	52.4	11.2	99.6	73.6	2,002.2	1,612.6	141.8	133.9	441.7	516.1	8.0	5.4	5,098.5
TOTAL. ESPÈCES PLUS TRANSFERTS	782.4	193.8	1,017.8	894.2	6,007.1	4,909.9	964.3	586.3	1,270.8	1,637.3	309.4	81.0	18,882.3
Péréquation fiscale — dollars par personne	712	765	569	588	291	—	355	—	—	—	—	—	—

*Le montant ne vaut pas la peine d'être indiqué.

**La répartition n'est pas possible.

Source: Ministère des Finances.

Tableau III-2
Transferts fédéraux aux provinces, territoires et municipalités
pour l'exercice 1981-1982
(en \$ par tête)

PROGRAMME/PROVINCE	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	T.N.-O.	Yukon	TOTAL
1. Péréquation par tête (espèces)	712	765	569	588	291	—	355	—	—	—	—	—	376
2. FPE par tête ¹ (espèces et impôts)	470	470	470	470	470	470	470	470	470	470	470	500 ⁶	470
3. FPE par tête ² (espèces)	299	299	299	299	299 ²	281	299	328 ⁴	253	273	283	250	265
4. RAPC par tête (espèces)	96	104	74	116	137 ³	64	70	76	77	119	206	100	82
5. Total par tête (espèces plus impôts ¹)	1,335	1,550	1,186	1,256	949	569	938	598	589	605	7,195 ⁷	3,857 ⁷	781
6. Population (en milliers)	586	125	858	712	6,329	8,634	1,028	980	2,159	2,708	43	21	24,181

1. Le total par tête ne correspond pas à la somme des éléments en raison de l'inclusion d'autres transferts en espèces.

2. Comprend 8,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers par la non-participation au FPE au Québec.

3. Comprend 5,0 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour la non-participation au RAPC au Québec.

4. Comprend \$29 par tête de paiements provisoires supplémentaires liés à la péréquation des points d'impôt de FPE. Les autres provinces bénéficiant de la péréquation des points d'impôt de FPE ont aussi droit à la péréquation générale; leur péréquation de points d'impôt de FPE est incluse à la ligne 1.

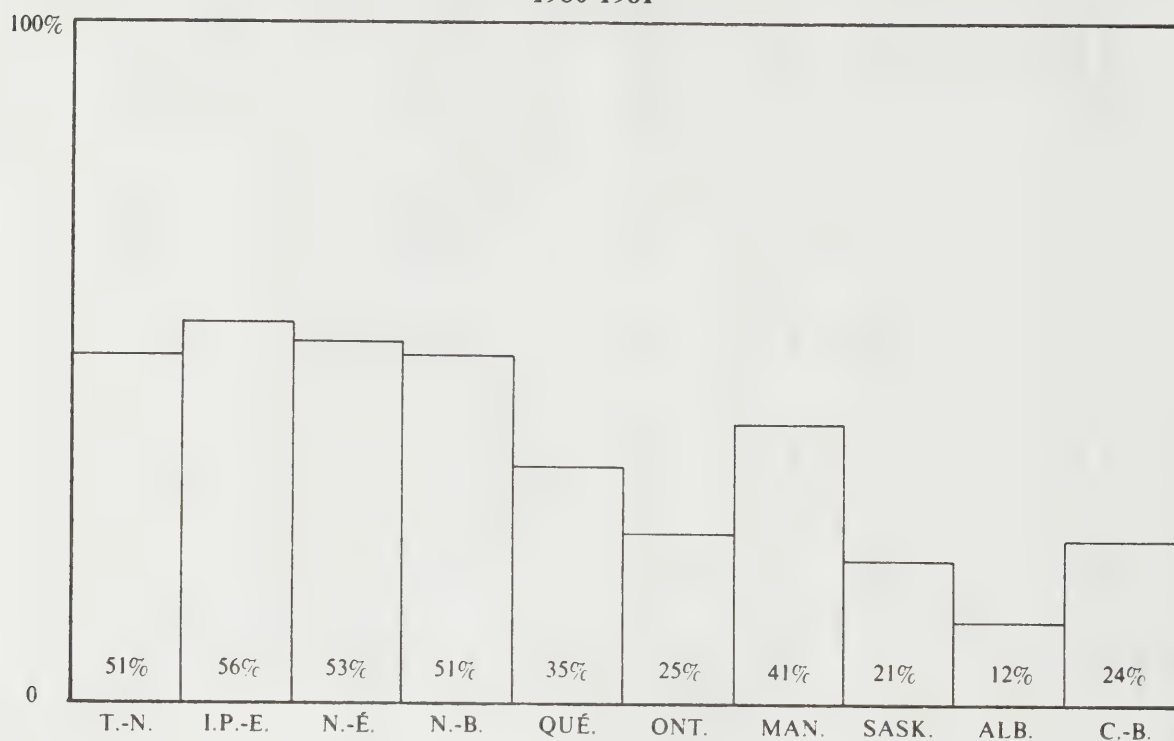
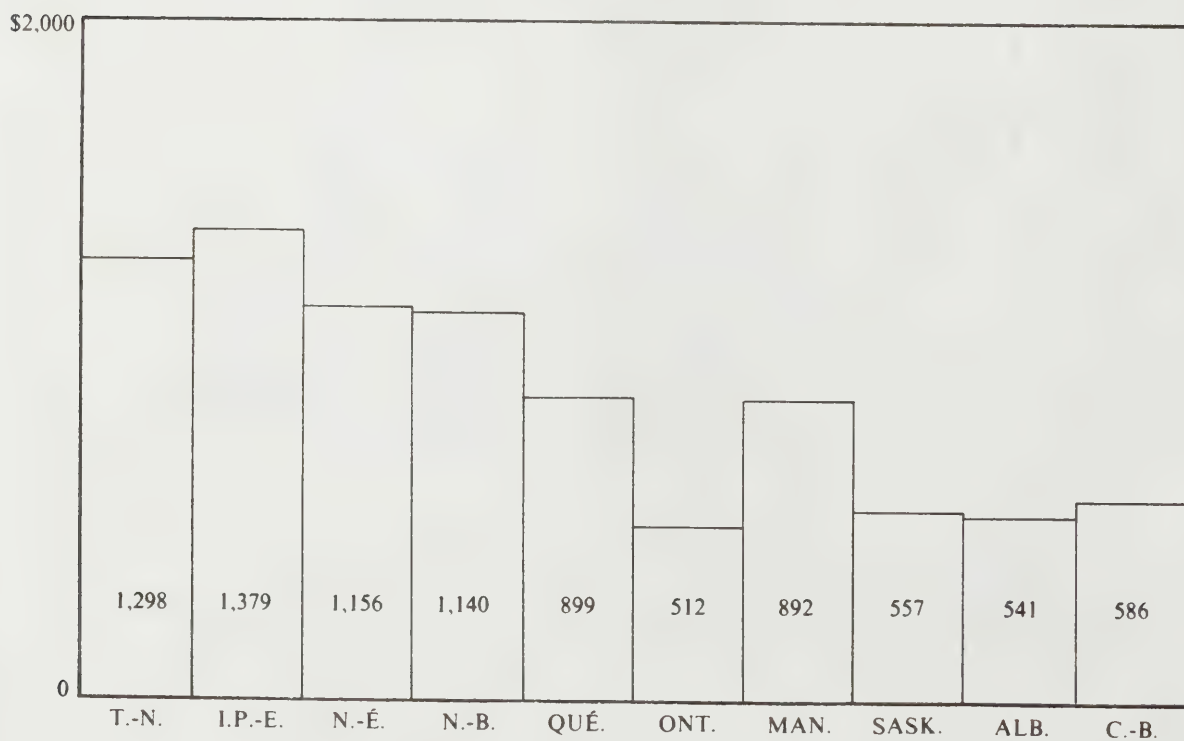
5. Comprend \$29,58 de services complémentaires de santé et de péréquation de points d'impôt.

6. En 1981-1982, les abattements fiscaux du Yukon auront une valeur supérieure aux paiements provisoires.

7. Tient compte des accords financiers territoriaux.

Source: Ministère des Finances.

GRAPHIQUE III-3

**TRANSFERTS FÉDÉRAUX EN POURCENTAGE DES RECETTES PROVINCIALES,
1980-1981****TRANSFERTS FÉDÉRAUX PAR TÊTE, 1980-1981**

Vu ces problèmes, il était évidemment très tentant de songer à un passé où chaque ordre de gouvernement administrait ses propres programmes sans les complications imposées par les ententes fiscales. Si l'on pouvait seulement rétablir l'ordre par un simple transfert d'espace fiscal, le fédéralisme et la vie politique canadienne s'en trouveraient énormément simplifiés. Cependant, ce raisonnement laissait de côté le point central, à savoir que les ententes fiscales tenaient non seulement au fait qu'un ordre de gouvernement possédait les sources de recettes dont l'autre ordre avait le plus besoin pour ses dépenses, mais aussi et surtout à ce que les mesures prises par l'un influaient—et souvent à dessein—sur des domaines relevant de la compétence de l'autre. Les tensions qui entraînaient des demandes continues et changeantes de modification des arrangements fiscaux ne pouvaient être évitées. Par exemple, le RAPC avait été négocié au moment où l'offre de non-participation de 1966 avait été présentée, et en 1968 le gouvernement fédéral avait décidé d'exercer son pouvoir de dépenser pour instaurer l'assurance médicale.

Les négociations se poursuivirent après 1969. Comme l'indique le chapitre II, le gouvernement fédéral proposa aux provinces de nouveaux transferts d'impôt comme solution de rechange aux ententes en matière de santé et d'enseignement postsecondaire. En 1971, alors que les négociations sur la réforme fiscale se poursuivaient, la garantie de recettes offerte antérieurement vit son délai porté de trois à cinq ans et reçut une formulation plus précise pour que les provinces soient assurées que, si les propositions de réforme fiscale étaient adoptées, le gouvernement fédéral leur garantirait pendant cinq ans un rendement fiscal au moins égal à celui du système existant.

La croissance des transferts relatifs à l'enseignement postsecondaire fut assortie d'un plafond en 1972. En 1974, on négocia les «fonds de remplacement» du RAPC afin de dédommager les provinces qui ne bénéficiaient plus du partage des frais en ayant rendu universels certains de leurs services complémentaires de santé. En 1975, le gouvernement fédéral plafonna également ses transferts en matière de soins médicaux. Simultanément, il avertit les provinces qu'il se retirerait des ententes d'assurance-hospitalisation en vigueur et que les débats devaient s'ouvrir immédiatement sur l'en-

semble des ententes fiscales. Les résultats de ces négociations prirent la forme de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis.

Les dispositions proposées de FPE furent présentées à la conférence des Premiers ministres de juin 1976. Le Premier ministre énonça alors les cinq principes sur lesquels devait reposer le maintien d'une participation fédérale aux trois grands programmes à frais partagés en matière de santé (assurance-hospitalisation et soins médicaux) et d'enseignement postsecondaire:

1. le gouvernement fédéral doit continuer d'assurer une bonne partie du coût des programmes;
2. les paiements fédéraux doivent être établis indépendamment des dépenses provinciales de programme;
3. les paiements fédéraux aux provinces au titre des programmes doivent être plus uniformes par habitant;
4. les dispositions régissant ces grands programmes doivent avoir un caractère plus permanent;
5. il convient de prévoir une participation fédérale permanente à l'étude et à l'élaboration des politiques d'intérêt national dans les domaines de la santé et de l'enseignement supérieur.²

Après des négociations longues et ardues, qui comportèrent un certain nombre de compromis de dernière minute, les dispositions incorporées à la loi actuelle furent acceptées par toutes les provinces.

Voici un résumé des articles de la Loi de 1977 touchant au FPE, selon les termes employés par le ministre des Finances, l'hon. Allan J. MacEachen, dans sa présentation au Groupe de travail:

En vertu du Financement des programmes établis (FPE) entré en vigueur le 1^{er} avril 1977, les contributions fédérales aux provinces au titre de trois... programmes à frais partagés—l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire—ne représentent plus 50 pour cent des dépenses provinciales. Les contributions fédérales d'une année de base, 1975-76, sont

maintenant relevées en fonction du taux de croissance du PNB...

Comme l'illustre le graphique [III-4], les contributions fédérales au titre du FPE prennent la forme de paiements en espèces et de transferts fiscaux. Le transfert fiscal en vertu du FPE consiste en 13.5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et en 1 point d'impôt sur le revenu des sociétés.

Ces derniers sont égalisés au niveau de la moyenne nationale, dans le cadre de la formule générale de péréquation. Les paiements en espèces se composent d'une «contribution de base» en espèces et de «rajustements provisoires». La contribution de base est calculée en prenant 50 pour cent des contributions fédérales de 1975-76 au titre des trois programmes «établis» et en la corrigeant en fonction de la croissance du PNB. Elle vise à assurer un financement stable à long terme et une présence fédérale continue. Les «rajustements provisoires» sont égaux à la différence éventuelle entre la valeur du transfert fiscal et la contribution de base en espèces. En d'autres termes, ils complètent la valeur du transfert fiscal de façon qu'aucune province ne perde en accep-

tant une partie de la contribution fédérale sous forme de transfert de points d'impôt.

Les paiements aux provinces sont faits par les ministères responsables des programmes. Environ la moitié est affectée à l'assurance-hospitalisation, le sixième à l'assurance-maladie et le tiers à l'enseignement postsecondaire.

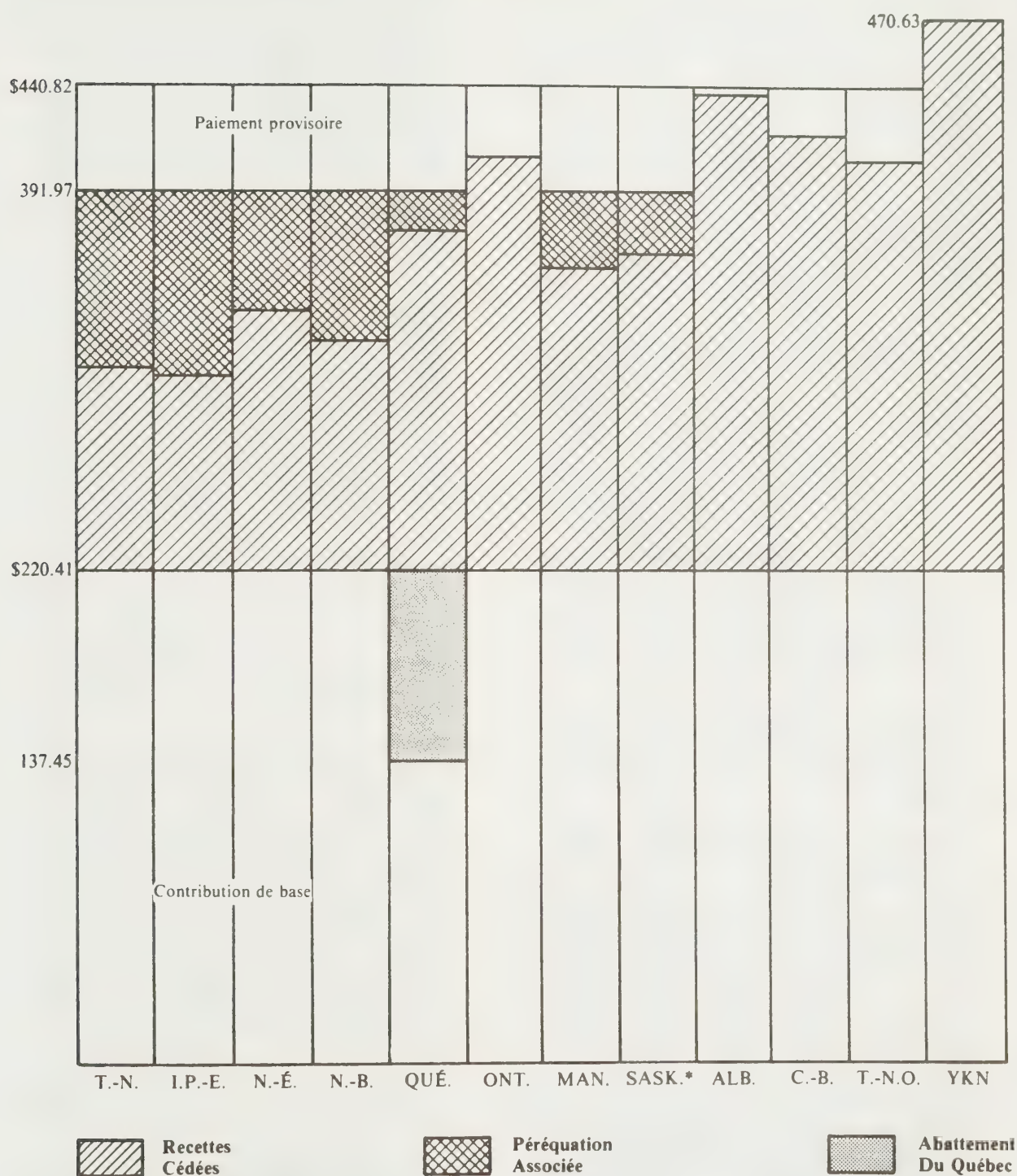
Après ce survol de la formule de FPE, voici un exposé plus détaillé des dispositions.

Année de base Le tableau [III-5] présente les contributions de l'année de base au titre des trois programmes «établis». A noter que l'exercice 1975-76 a été choisi comme année de base parce qu'il était assez récent pour être pertinent et que les possibilités de «gonflement» des dépenses provinciales au cours de l'année de base étaient jugées minimales, l'exercice s'étant terminé avant le début des négociations.

Contributions de base en espèce Les contributions de base en espèces aux provinces sont calculées comme suit:

$$\left[\frac{\text{Contributions de l'année de base}}{2} + \$7.63 \right] \times \text{Facteur de progression} \times \text{Population}$$

GRAPHIQUE III-4
DROITS DE FPE PAR HABITANT
1981-82



*Comme la Saskatchewan ne reçoit pas de péréquation, selon la formule de péréquation, la péréquation associée est versée sous forme de paiement provisoire.

Source: Ministère fédéral des finances, estimations janvier 1981

Tableau III-5
Contributions de l'année de base aux
programmes «établis» 1975-76

Province	\$ millions	\$ par habitant	% des frais
Terre-Neuve	104.2	189.77	57.4
Île-du-Prince-Édouard	20.9	178.48	65.9
Nouvelle-Écosse	165.3	201.71	52.3
Nouveau-Brunswick	127.1	191.07	58.1
Québec	1,427.4	231.01	46.9
Ontario	1,721.8	210.69	50.1
Manitoba	212.6	209.75	53.0
Saskatchewan	179.8	198.15	53.7
Alberta	381.2	214.36	48.7
Colombie-Britannique	472.9	194.35	46.7
TOTAL	4,813.2	212.65	49.3

Comme le montre le tableau [III-5], les contributions de l'année de base par habitant sont égales à \$212.65. Cette somme est divisée par 2 parce que la moitié de la contribution fédérale est en espèces. A ce montant de \$106.32 s'ajoutent \$7.63. Ce dernier chiffre est l'équivalent monétaire de 1 point d'impôt égalisé sur le revenu des particuliers par habitant en 1975-76. Ce montant, qui faisait partie du règlement négocié, visait à dédommager les provinces de la suppression du programme de garantie de recettes de 1972, à condition qu'elles acceptent d'intégrer le programme d'assurance-hospitalisation au FPE le 1er avril 1977. (Les provinces pouvaient, au choix, continuer de recevoir les droits d'assurance-hospitalisation jusqu'au 15 juillet 1980, date d'expiration des ententes.)

Facteur de progression Le facteur servant à relever la contribution de base en espèces par habitant d'une année à l'autre est une moyenne mobile composée, sur trois ans, du PNB par habitant.

Population Les chiffres de population utilisés pour les arrangements de FPE sont ceux publiés par Statistique Canada.

Rajustements provisoires Les rajustements provisoires sont égaux à la différence éventuelle entre les contributions en espèces et le transfert fiscal. Ils sont versés de manière qu'aucune province ne perde en acceptant de recevoir une partie de la contribution fédérale sous forme de points d'impôt plutôt que de la recevoir entièrement en espèces. Si le transfert fiscal dépasse la contribution de base en espèces, la province garde l'excédent. Les provinces avaient demandé que la péréquation soit calculée en fonction de la province la plus riche. Cette demande n'était pas acceptable pour le gouvernement fédéral en raison du précédent que cela aurait établi pour la formule générale de péréquation.

Transfert fiscal Comme il a été indiqué, le transfert fiscal équivaut à 13.5 points de l'impôt sur le revenu des particuliers et à 1 point de l'impôt sur le revenu des sociétés. La hausse correspondante des recettes provinciales est égalisée au niveau de la moyenne nationale en vertu de la formule générale de péréquation. Etant donné que 4.357 points de l'impôt sur le revenu des particuliers et 1 point de l'impôt sur le revenu des sociétés avaient déjà été transférés aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire, la diminution d'impôt fédéral liée à la mise en oeuvre du FPE était la différence entre ce que les provinces avaient reçu et ce qu'elles recevaient. Cette différence s'élevait à 9.143 points de l'impôt sur le revenu des particuliers. Aussi l'impôt fédéral de base fut-il réduit de 9.143 pour cent le 1er janvier 1977.

Paiements de nivellement* Comme les contributions par habitant différaient selon les provinces pour l'année de base, il fallait un mécanisme pour faciliter la transition par rapport au système précédent de partage des frais. Les provinces situées au-dessus de la moyenne nationale par habitant ont subi un «nivellement vers le bas» jusqu'à la moyenne nationale dans les cinq ans suivant l'instauration du programme; tandis que les provinces situées au-dessous de la moyenne ont bénéficié d'une «nivellement vers le haut» dans les trois ans suivant le début du programme.

Récupération du transfert fiscal Étant donné que le transfert fiscal avait été effectué au début de l'année d'imposition, le 1er avril 1977, tandis que le FPE entrait en vigueur au début de l'exercice, le 1er avril 1977, une partie du transfert fiscal relatif à ces trois mois fut récupérée auprès des provinces pendant les deux premières années du programme.

Abattement spécial pour le Québec D'après les ententes antérieures de partage des frais d'assurance-hospitalisation, le Québec recevait un abattement spécial de 16 points de l'impôt sur le revenu des particuliers. Après la mise en oeuvre du FPE, cet abattement spécial passa à 8.5 points. La valeur de ces 8.5 points est soustraite du transfert en espèces au titre du FPE et ajoutée au transfert fiscal au titre du FPE au Québec. Par conséquent, le transfert total au Québec, c'est-à-dire les paiements en espèces augmentés du transfert de points d'impôt, est calculé exactement de la même façon que le transfert total aux autres provinces; seule la forme du transfert diffère.

Répartition Comme il a été indiqué, les transferts en espèces sont répartis entre les programmes «établis» en fonction des coefficients calculés au cours de l'année de base: 50.5 pour cent pour

*La loi parle de «paiements d'égalisation». Pour qu'il n'y ait pas de confusion avec la péréquation, nous avons préféré parler ici de paiements de nivellement.

l'assurance-hospitalisation, 17.4 pour cent pour l'assurance-maladie et 32.1 pour cent pour l'enseignement postsecondaire. Pour une province donnée, ces pourcentages étaient quelque peu arbitraires et, avec le temps, ils se sont écartés des dépenses réelles des provinces dans les domaines considérés.

Programme des services complémentaires de santé Avant le début des négociations sur le FPE, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social s'était engagé envers les provinces à élargir la base du partage des frais, au titre des programmes de santé, si les provinces s'engageaient à fixer des objectifs pour le nombre de lits de soins intensifs et de médecins. Cette proposition visait à donner plus de souplesse aux provinces dans la conception des programmes et à leur permettre d'économiser grâce à une efficacité accrue. Comme le partage des frais se terminait, dans le cadre des accords de FPE, la base de partage ne pouvait pas être élargie davantage. L'engagement fédéral prit donc la forme de l'instauration du programme des services complémentaires de santé. Ce programme visait également à couvrir certains services de santé dont les frais étaient partagés dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Le programme des services complémentaires de santé s'applique aux services suivants: soins intermédiaires en maison de repos, soins à domicile, lits psychiatriques convertis, soins ambulatoires et services de soins. Les paiements relatifs à ce programme étaient égaux à \$20 par habitant en 1977-78, augmentés selon le facteur de progression du FPE par la suite.

Le FPE est autorisé à la Partie VI de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*. Cette loi prévoit: a) le calcul des sommes à payer au titre des quatre programmes du FPE et b) le pouvoir d'effectuer des paiements au titre de l'enseignement postsecondaire et des services complémentaires de santé.

Le droit d'effectuer des paiements au titre de l'assurance-hospitalisation et de l'assurance-maladie demeure dans la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques* et la *Loi sur les soins médicaux*, respectivement. Les «critères» initiaux restent en vigueur et le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a gardé le pouvoir de retenir les paiements dus à une province si son régime d'assurance-maladie ne satisfait pas aux conditions fédérales. La raison fondamentale de la répartition des versements en espèces entre les programmes «établis» est de fournir au ministre une somme susceptible d'être retenue.

Le pouvoir législatif prévoyant les ententes de non-participation avec le Québec est énoncé à la Partie VII de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les pro-*

vinces et sur le financement des programmes établis. La loi initiale relative à cette question, c'est-à-dire la *Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires)*, fut abolie lorsque le FPE entra en vigueur.

Le FPE n'est assorti d'aucune date d'expiration, mais la loi prévoit que le gouvernement fédéral ne peut le modifier de manière à réduire les droits d'une province sans le consentement de cette dernière avant le 31 mars 1982. A compter de cette date, le gouvernement fédéral est cependant libre de modifier les arrangements de n'importe quelle façon, sauf par abrogation pure et simple. La loi prévoit aussi qu'une abrogation complète des accords nécessite un préavis et prend effet au 31 mars de la troisième année suivant celle de l'avis. Par exemple, si le préavis avait été donné en 1980, il aurait pris effet au 31 mars 1983, un an après la fin de la période actuelle des accords fiscaux.

En bref, le gouvernement fédéral peut modifier les arrangements de n'importe quelle façon, sauf en les annulant complètement, à compter du 1er avril 1982.

Les accords de la période 1977-1981

La transformation des programmes à frais partagés d'assurance-maladie et d'enseignement postsecondaire en un mécanisme intégré de «financement en bloc» représentait un tournant important des relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces. Quel en a été le résultat? Les éléments présentés au Groupe de travail et les entretiens menés avec les ministres des provinces indiquent que le FPE a atteint les buts visés en matière fiscale. Les provinces ont pu donner suite à leurs propres priorités, notamment en rendant plus efficace la prestation des services et en contrôlant plus rigoureusement les dépenses. Quant au gouvernement fédéral, bien qu'il soit préoccupé par sa responsabilité devant le Parlement au titre des dépenses financées en bloc, il a pu prévoir avec plus de certitude ses contributions dans les domaines en question.

Par contre, la plupart des personnes qui ont présenté leur point de vue au Groupe de travail, sans être en désaccord avec le principe du financement en bloc, ont prétendu que le FPE n'avait pas donné satisfaction au point de vue des objectifs de programme. Elles ont fait valoir que les dépenses des provinces dans les domaines en question

n'avaient pas augmenté aussi vite que les transferts fédéraux de FPE, et pas assez rapidement pour maintenir le niveau des services. Ainsi, selon ces personnes, certaines des normes nationales de santé n'étaient pas respectées et les représentants de l'enseignement postsecondaire craignaient que le système ne soit plus en mesure de concourir à des objectifs d'une importance vitale pour le Canada. Enfin, les points de vue exprimés soulevaient la question de la responsabilité des dépenses devant le Parlement et de l'information du public au sujet des contributions fédérales aux provinces en matière de santé et d'enseignement postsecondaire.

Pour évaluer le bien-fondé de ces préoccupations et comprendre les interprétations contradictoires des résultats du FPE, il convient d'examiner un peu plus à fond la structure et les implications de la formule de FPE. (L'annexe C présente un bref commentaire formulé récemment du point de vue fédéral.) Il est utile, à cette fin, de décomposer l'ensemble du transfert en ses différents éléments.

Pour chaque province, le transfert se compose de deux grands niveaux ou catégories: un niveau inférieur (correspondant aux lignes 6 à 10 du tableau III-6) pour le maintien des programmes de santé et d'enseignement postsecondaire et un niveau supérieur (correspondant aux lignes 1 à 5 du même tableau) représentant le supplément d'espèces (les \$7.63 ajoutés à la «contribution de base» de 1975-76) et de transfert fiscal (1 point égalisé d'impôt sur le revenu des particuliers) négocié en règlement de toutes les autres questions en suspens pendant les pourparlers de 1976, principalement la fin de la garantie de recettes. La première catégorie, qui représente 93.3 pour cent du transfert total, est appelée «transfert de FPE» et la deuxième, correspondant à 6.7 pour cent du total, «garantie de recettes». Le tableau III-7 donne les mêmes renseignements que le tableau III-6, mais en valeur absolue.

Chaque catégorie comprend quatre éléments, comme l'expliquait le ministre des Finances dans sa présentation: une «contribution de base en espèces», égal à la moitié du total, et trois autres éléments représentant l'autre moitié. Ces trois éléments sont la valeur du transfert fiscal négocié dans chaque cas (12.5 points de l'impôt sur le revenu des particuliers et 1 point du revenu imposable

des sociétés pour le FPE, et 1 point de l'impôt sur le revenu des particuliers pour la garantie de recettes), la péréquation versée automatiquement au titre du transfert fiscal lorsqu'il est incorporé aux recettes provinciales et, enfin, un paiement provisoire en espèces permettant de porter la somme des deux derniers éléments au niveau de la contribution de base en espèces. Par conséquent, le transfert total est égal au double de la contribution de base en espèces, mais il est censé être versé en partie en espèces et en partie sous la forme d'un transfert fiscal (ou d'une diminution des recettes fédérales qui permet d'accroître en conséquence les recettes provinciales d'impôt sur le revenu).

Les tableaux montrent que les accords actuels, grâce au transfert fiscal, ont permis par exemple à la province de Terre-Neuve d'accroître ses recettes propres de l'équivalent de 20.9 pour cent (somme des lignes 2 et 7) du transfert fiscal total et—grâce à la péréquation versée sur toutes les hausses correspondantes de recettes des autres provinces—de recevoir des paiements connexes de péréquation équivalents à 17.9 pour cent (somme des lignes 3 et 8). Bien que ces droits de péréquation soient payés en espèces, ils sont classés non dans l'enveloppe des affaires sociales, mais dans les paiements généraux de péréquation relevant du ministère des Finances. Le solde des paiements en espèces (somme des lignes 1, 4, 6 et 9) représente 61.2 pour cent du transfert total. Il est réparti entre les deux ministres responsables des programmes en cause, le Secrétaire d'État recevant 32.1 pour cent au titre du soutien de l'enseignement postsecondaire et le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, 67.9 pour cent pour l'assurance-hospitalisation et les soins médicaux. (On remarque donc que les versements en espèces au titre de la garantie de recettes sont répartis entre les programmes établis dans les mêmes proportions que le transfert de FPE, même si ces paiements ne faisaient absolument pas partie des transferts relatifs à la santé ou à l'enseignement postsecondaire avant 1977-1978.)

La question de savoir si la garantie des recettes peut à bon droit être considérée comme un transfert fédéral en matière de santé et d'enseignement postsecondaire ne fait donc pas l'unanimité.

Les avis diffèrent aussi sur la question de savoir si la valeur des transferts fiscaux accordés dans le

Tableau III-6
Répartition du FPE entre ses différents éléments
1981-82
(en pourcentages)

	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.*	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	T.N.-O.	Yukon	TOTAL
GARANTIE DE RECETTES INCLUSE DANS LE FPE													
1. Contribution de base en espèces (\$14.70 par tête)	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3
2. Valeur du transfert fiscal (1 point IRP-impôt sur le revenu des particuliers)	1.4	1.4	1.8	1.6	2.4	2.9	2.1	2.2	3.1	3.1	2.8	3.6	2.6
3. Péréquation sur 1 point IRP	1.2	1.2	.8	.9	.2	.3	.5	—	—	—	—	—	—
4. Paiements provisoires en espèces [1-(2+3.)]	.7	.7	.6	.6	.6	—	.6	1.1	.1	.2	.4	—	.4
5. Total, garantie de recettes incluse dans le FPE	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.8	6.7
TRANSFERT DE FPE MOINS GARANTIE DE RECETTES													
6. Contribution de base en espèces (c.b.e. totale - 1.)	46.6	46.6	46.6	46.6	46.6	46.6	46.6	46.6	46.6	46.6	46.6	43.7	46.6
7. Valeur du transfert fiscal	19.5	18.9	24.8	22.1	32.5	39.9	29.1	30.1	46.1	41.7	39.6	49.4	36.2
8. Péréquation sur 12.5 IRP et 1 IRS	16.7	17.2	11.4	14.0	3.6	—	7.0	—	—	—	—	—	2.5
9. Paiements provisoires en espèces [6-(7+8.)]	10.4	10.4	10.4	10.4	10.4	6.7	10.4	16.4	.5	4.8	6.9	—	7.8
10. Total, transfert de FPE moins garantie de recettes	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.2	93.3
Transfert total de FPE incluant la garantie de recettes mais excluant les services complémentaires de santé (5. + 10.)													
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* L'abattement spécial du Québec (non-participation) est inclus dans la contribution de base en espèces.

Notes: La valeur du transfert fiscal, la péréquation correspondante et les paiements provisoires sont susceptibles d'être modifiés à la lumière de la valeur des transferts de points d'impôt du FPE. Les totaux ne correspondent pas nécessairement à la somme des éléments en raison de l'arrondissement des chiffres.

Source: Ministère des finances, estimations de janvier 1981.

Tableau III-7
Répartition du FPE entre ses différents éléments
1981-82
(en milliers de dollars)

	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.**	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	T.N.-O.	Yukon	TOTAL
GARANTIE DE RECETTES INCLUSE DANS LE FPE													
1. Contribution de base en espèces (\$14.70 par tête)	8,614	1,838	12,613	10,466	93,036	126,920	15,112	14,406	31,737	39,808	632	309	355,491
2. Valeur du transfert fiscal (1 point IRP- Impôt sur le revenu des particuliers)	3,794	791	7,053	5,265	67,985	112,628	9,805	9,522	30,233	37,007	542	365	284,990
3. Péréquation sur 1 point IRP	3,103	680	3,053	3,126	6,558	—	2,302	—	—	—	—	—	18,822
4. Paiements provisoires en espèces [1-(2+3)]	1,717	367	2,507	2,075	18,493	14,292	3,005	4,884	1,504	2,801	90	—	51,735
5. Total, garantie de recettes incluse dans le FPE	17,228	3,676	25,226	20,932	186,072	253,840	30,224	28,812	63,474	79,616	1,264	674	711,038
TRANSFERT DE FPE MOINS GARANTIE DE RECETTES													
6. Contribution de base en espèces (c.b.e. totale - 1)	120,435	25,691	176,497	146,530	1,301,814	1,776,080	211,445	201,593	444,079	557,034	8,757	4,342	4,974,296
7. Valeur du transfert fiscal	50,381	10,437	93,810	69,606	909,383	1,519,654	132,284	130,400	438,786	498,722	7,454	4,914	3,865,832
8. Péréquation sur 12.5 IRP et 1 IRS	43,168	9,519	43,278	44,203	101,764	—	31,951	—	—	—	—	—	273,883
9. Paiements provisoires en espèces [6-(7+8)]	26,886	5,737	39,409	32,721	290,667	256,426	47,210	71,193	5,293	58,312	1,303	—	835,157
10. Total, transfert de FPE moins garantie de recettes	240,870	51,382	352,994	293,060	2,603,628	3,552,160	422,890	403,186	888,158	1,114,068	17,514	9,256	9,949,166
TRANSFERT TOTAL DE FPE INCLUANT LA GARANTIE DE RECETTES													
11. (5. + 10.)	258,098	55,058	378,220	313,992	2,789,700	3,806,000	453,114	431,998	951,632	1,193,684	18,778	9,930	10,660,205
SERVICES COMPLÉMENTAIRES DE SANTÉ													
12. (\$29.58 par personne)	17,318	3,694	25,378	21,069	187,188	255,382	30,404	28,987	63,854	80,096	1,260	624	715,255
TOTAL GÉNÉRAL DU FPE (11.+12.)	275,416	58,752	403,598	335,061	2,976,888	4,061,382	483,518	460,985	1,015,486	1,273,780	20,038	10,554	11,375,460

* Ligne 1. Ne s'applique pas au Yukon parce que la valeur des points d'impôt dépasse les paiements provisoires; les totaux pour le Canada ne correspondent donc pas à la somme des totaux des provinces au titre des paiements provisoires.

** L'abattement spécial du Québec (non-participation) est inclus dans la contribution de base en espèces.

Notes: La valeur du transfert fiscal, la péréquation correspondante et les paiements provisoires sont susceptibles d'être modifiés à la lumière de la valeur des transferts de points d'impôt du FPE.

Les totaux ne correspondent pas nécessairement à la somme des éléments en raison de l'arrondissement des chiffres.

Source: Ministère des finances, estimations de janvier 1981.

passé peut être légitimement considérée comme faisant partie du transfert fédéral actuel destiné à des programmes précis.

Enfin, les opinions sont partagées pour ce qui est de dire si la répartition interne adoptée par le gouvernement fédéral (qui affecte arbitrairement 32.1 pour cent du transfert de FPE à l'enseignement postsecondaire et 67.9 pour cent à la santé) doit dicter la ventilation de ces transferts entre les domaines en question au niveau provincial.

On voit par conséquent qu'il est possible d'évaluer de diverses façons l'ampleur des transferts fédéraux en matière d'enseignement postsecondaire ou de santé. L'interprétation la plus étroite consisterait à ne considérer que les contributions de base en espèces de FPE comme un transfert fédéral destiné à un programme particulier; seraient alors exclus tous les transferts relatifs à la garantie de recettes (même si sa partie en espèces est répartie par les ministres responsables des programmes en cause) ainsi que tout le transfert fiscal, y compris le paiement provisoire en espèces qui permet de le porter au niveau visé de 50 pour cent du transfert total. Selon cette interprétation, 46.6 pour cent seulement du transfert total de FPE seraient liés aux programmes.

Une approche un peu moins étroite accepterait de tenir compte des paiements provisoires en espèces liés aux transferts de FPE, mais non de la valeur égalisée du transfert fiscal, ni du transfert relatif à la garantie des recettes. Pour la plupart des provinces, cette interprétation porterait à 57 pour cent du transfert de FPE les paiements fédéraux liés aux programmes.

Dans une optique encore moins restrictive, on ajouterait les paiements en espèces de garantie de recettes, soit 4 points de plus, qui porteraient les transferts fédéraux liés aux programmes à 61 pour cent du transfert total de FPE.

Enfin, si l'on adopte l'interprétation de beaucoup de représentants de l'administration fédérale, on fait entrer dans la contribution fédérale non seulement les paiements en espèces de garantie de recettes, mais aussi la valeur égalisée de tous les points d'impôt transférés en 1976-1977; c'est-à-dire que la valeur totale de la réduction permanente des recettes fédérales décidée en 1967 et

1977 pour permettre aux provinces d'accroître leurs recettes propres serait considérée comme un transfert fédéral à l'appui des programmes établis.

Les gouvernements provinciaux ont une préférence pour l'interprétation étroite, qui donne une valeur plus faible à la part des transferts fédéraux soutenant les programmes de santé et d'enseignement postsecondaire, tandis que les porte-parole fédéraux optent pour l'interprétation la plus large, qui produit une part fédérale plus importante.

En ce qui concerne les transferts de garantie de recettes, ces divergences d'interprétation ne manquent pas de piquant: les provinces, qui se refusaient jusqu'ici à voir dans la garantie des recettes autre chose qu'un transfert inconditionnel, pourraient maintenant vouloir l'associer plus étroitement au soutien des programmes, alors que les représentants fédéraux, qui comptaient cet élément dans le transfert fédéral de soutien aux programmes, pourraient maintenant le considérer comme un élément de transfert susceptible d'être récupéré sans que le soutien fédéral des programmes établis ne soit compromis.

De nombreux observateurs, notamment un certain nombre des témoins ayant comparu devant le Groupe de travail, ont reproché aux gouvernements provinciaux de consacrer des sommes insuffisantes au financement de la santé ou de l'enseignement postsecondaire, par rapport à la contribution fédérale. Ils ont avancé dans certains cas que, d'après les chiffres disponibles, les provinces «empochaient» purement et simplement ou détournaient à d'autres fins les fonds fédéraux destinés au soutien de la santé ou de l'enseignement postsecondaire.

Il n'y a cependant pas que l'ampleur du transfert fédéral à associer au soutien des programmes établis qui fasse l'objet d'interprétations divergentes: il peut également exister des malentendus sur le point de départ et les obligations auxquelles on était en droit de s'attendre de la part des provinces, pour dépenser des sommes équivalentes aux transferts fédéraux.

A ce sujet, il importe de ne pas aborder la discussion avec l'idée préconçue d'un partage moitié-moitié. Avant 1977, contrairement à l'opinion répandue, les frais n'étaient pas partagés précisé-

ment à 50 pour cent dans le domaine de la santé ou de l'enseignement postsecondaire dans les provinces. Les transferts fédéraux à une province étaient fonction de la moyenne nationale des frais d'assurance médicale, d'un ensemble de la moyenne nationale et des frais provinciaux d'assurance-hospitalisation et de soit la moitié du coût total de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire ou d'une subvention forfaitaire par habitant (\$15 en 1967) rajustée au titre de l'enseignement postsecondaire*. Ainsi, dans ce dernier domaine, où les droits de scolarité complètent les subventions provinciales de fonctionnement, la part fédérale des frais de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire dépassait la part des provinces bien avant l'instauration du FPE.

Par exemple, la part fédérale du coût de l'enseignement postsecondaire (y compris les contributions fédérales directes aux établissements) s'élevait à 84 pour cent à Terre-Neuve (qui avait choisi les \$15 par personne) et à 54 pour cent en Colombie-Britannique**. Dans l'ensemble du pays, elle s'établissait à près de 61 pour cent, du fait que, outre des transferts de partage des frais, le gouvernement fédéral versait directement des fonds à des institutions et à des particuliers.

De plus, si la formule de répartition du FPE retenue par le gouvernement fédéral (17.4 pour cent pour les soins médicaux, 32.1 pour cent pour l'enseignement postsecondaire et 50.5 pour cent pour l'assurance-hospitalisation) reflétait la ventilation des dépenses fédérales au niveau national en 1975-1976, ces proportions n'étaient observées dans aucune province en particulier. Des inégalités appréciables existaient à cause des différences interprovinciales de frais de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire ainsi que, par conséquent, des différences de contributions fédérales. Au Québec, par exemple, plus de 35 pour cent de la participation financière fédérale aux trois programmes établis allaient à l'enseignement postsecondaire pendant l'année de base 1975-76, alors que dans les trois provinces de l'Atlantique, qui

avaient choisi les \$15 par personne, cette proportion n'était que de 25 pour cent.

Les ententes de FPE comportaient certaines augmentations immédiates en raison des dispositions de « nivellement » mentionnées précédemment et de la subvention par habitant au titre des soins complémentaires de santé. Cependant, l'emploi d'un facteur de progression retardée du PNB pour relever les transferts fédéraux laissait prévoir une hausse moins rapide à l'avenir, une fois que les paiements de « nivellement » auraient pris fin. Parallèlement, d'autres transferts fédéraux sans condition comme les paiements de péréquation ou de garantie de recettes virent leur croissance se ralentir après 1977. Du point de vue des provinces, il n'était donc ni sage, ni possible de reprendre à leur compte la forte hausse du financement fédéral à l'occasion de l'instauration du FPE. (L'augmentation apparente de la part fédérale des frais d'enseignement postsecondaire était particulièrement exagérée dans les provinces de l'Atlantique, qui avaient opté pour les \$15 par habitant, l'utilisation du coefficient de 32.1 pour cent par le gouvernement fédéral donnant à l'enseignement une part trop importante du transfert fédéral.) En fait, une augmentation induite des dépenses provinciales au titre des programmes établis aurait été contraire à l'un des objectifs déclarés des accords de FPE, à savoir une certaine limitation des dépenses.

Le Groupe de travail tient à ce que ces éléments soient bien compris et à ce qu'on ne reproche pas injustement aux gouvernements provinciaux de ne pas avoir fait ce qu'il aurait de toute évidence été irresponsable et inopportun de faire, à savoir d'essayer dans chaque province de dépenser des sommes équivalentes à la contribution fédérale, alors que ce partage moitié-moitié n'existait précédemment, dans le meilleur des cas, qu'au niveau national.

Simultanément, le Groupe de travail est préoccupé par le maintien du financement de ces programmes et de normes convenables. Certains pourraient prétendre que les provinces ont saisi l'occasion offerte par la mise en place du FPE pour pratiquer la restriction des dépenses avec une ardeur qui menace le maintien de normes satisfaisantes.

* Cette situation est illustrée au tableau III-5 (dans le passage tiré de la déclaration de M. MacEachen), qui montre les différences de droits entre les provinces au titre de la santé et de l'enseignement postsecondaire, en 1975-76.

** Voir le tableau V-3, au chapitre V.

C'est pour corriger les déséquilibres éventuels de ce genre que le Groupe de travail préconise ci-après un retour à la séparation des transferts relatifs à la santé et à l'enseignement postsecondaire. Les gouvernements provinciaux se doivent d'expliquer à leurs électeurs leurs décisions de restreindre les dépenses à l'égard des programmes relevant du FPE. Cependant, le Groupe de travail voudrait s'assurer que le soutien fédéral de ces programmes ne soulève à l'avenir aucune ambiguïté. C'est à cette fin—et non pour monter en épingle de prétendues erreurs qui auraient marqué dans le passé les décisions provinciales de dépenses—que le Groupe de travail recommande plus loin certaines modifications des accords de FPE.

Il est après tout assez normal qu'une modification importante comme l'adoption du financement en bloc ait, cinq années plus tard, certains résultats non prévus au départ et jugés négatifs par beaucoup. Comme nous l'avons mentionné, l'une des constantes des relations intergouvernementales au Canada est la nécessité d'adapter, d'aménager, afin de résoudre les problèmes que présentent les ententes en vigueur et de relever les défis nouveaux que pose l'évolution économique et politique du pays. La question est de savoir quels aménagements devraient maintenant être apportés aux dispositions intergouvernementales à la lumière de la situation actuelle et des besoins prévisibles des cinq prochaines années.

Les réponses proposées à cette question—en ce qui concerne la structure globale du financement des programmes établis—fait l'objet de la section suivante. Avant d'aborder cet exposé, il convient de faire état des opinions exprimées par les Premiers ministres des quatre provinces de l'Ouest dans une déclaration récente faite à l'issue de la conférence tenue en 1981 à Thompson au Manitoba:

Les provinces de l'Ouest jugent que les débats à venir sur les arrangements fiscaux, et en particulier l'évaluation des projets de modifications, devraient s'inspirer des grands principes suivants:

(1) *Stabilité et certitude* — Des transferts stables et prévisibles en matière de santé et d'enseignement postsecondaire étaient en 1976 l'un des principaux buts des accords de financement des programmes établis pour les deux ordres de gouvernement. Ce but semble avoir été atteint, mais le gouvernement fédéral menace maintenant de procéder à des réductions importantes de

dépenses qui risquent de perturber gravement les programmes de santé et d'enseignement postsecondaire dès l'an prochain. Les Premiers ministres rappellent que, lorsque les ententes de FPE avaient été établies en 1976, le Premier ministre fédéral avait souligné qu'une disposition prévoyant un préavis de trois ans serait incorporée aux ententes afin de marquer la stabilité et la permanence relatives de ces dernières. Une disposition de ce genre devait ensuite être incorporée à la législation et est toujours en vigueur.

(2) *Souplesse et équilibre* — Les programmes de péréquation fiscale et de FPE devraient continuer de garantir à toutes les provinces une capacité fiscale suffisante pour maintenir et améliorer la qualité des services essentiels. Les provinces de l'Ouest se sont déclarées disposées à étudier d'autres méthodes possibles de financement des programmes qui offriraient la possibilité d'atteindre ces objectifs, par exemple des transferts fiscaux élargis et égalisés d'une manière convenable.

(3) *Rationalisation et simplification* — Les accords fiscaux devraient respecter les domaines de compétence des gouvernements fédéral et provinciaux et prévenir tout nouveau chevauchement ou double emploi. Simultanément, nous sommes conscients que le maintien d'un soutien financier fédéral est indispensable dans un certain nombre de domaines-clés. À cet égard, les provinces de l'Ouest ont pris note avec inquiétude des propositions voulant que le gouvernement fédéral envisage peut-être de donner plus d'importance à une administration directe et centralisée des programmes, afin d'affirmer sa «présence» dans des secteurs comme l'enseignement postsecondaire. Cette ingérence dans des domaines de compétence provinciale ainsi que les chevauchements et doubles emplois qui en résulteraient risqueraient d'entraîner des perturbations et des dommages considérables au niveau des programmes, ainsi qu'un gaspillage coûteux qui accroîtrait le fardeau des contribuables canadiens. Les Premiers ministres ont également noté qu'Ottawa semblait croire que sa participation aux coûts de certains programmes n'était pas suffisamment reconnue. Ils ont déclaré qu'ils n'avaient pas encore reçu de proposition précise du gouvernement du Canada au sujet des mesures qu'il jugeait appropriées pour devenir aussi «visible» qu'il semble le souhaiter.

(4) *Délimitation des responsabilités* — Les arrangements fiscaux devraient être renouvelés moyennant une entente claire et non équivoque entre les deux ordres de gouvernement sur les obligations provinciales de programmes associées aux transferts fédéraux de FPE. Les obligations respectives de chaque ordre de gouvernement ne devraient pas pouvoir faire l'objet de malentendus ni de divergences d'interprétation, qui sont source de tensions et de conflits inutiles et dommageables entre les administrations.

(5) *Responsabilité fiscale* — Les provinces de l'Ouest pensent que le gouvernement fédéral ne devrait pas chercher à régler ses problèmes budgétaires en transférant des obligations de dépenses appréciables aux autorités provinciales et locales. Elles ont déclaré que la bonne façon d'améliorer les programmes sans entraîner de coûts excessifs ni alourdir sensiblement le fardeau du contribuable canadien consistait pour Ottawa et les provinces à travailler en étroite collaboration à la mise en place d'améliorations mutuellement acceptables des arrangements fiscaux, lorsque leur nécessité pouvait être démontrée.

(6) *Coopération et consultation fédérale-provinciale* — S'il est important que le Parlement ait l'occasion d'étudier les modifications des arrangements fiscaux et d'en débattre, il est également capital que les deux ordres de gouvernement directement intéressés disposent d'un temps suffisant pour se consulter et négocier.

La période 1982-1987

Les chapitres qui suivent portent sur les ententes fiscales détaillées qui devront régir chacun des domaines de programme financés dans le cadre du FPE. Le Groupe de travail a cependant jugé que le FPE considéré dans son ensemble comportait plusieurs aspects qui devaient être traités avant d'aborder les programmes particuliers. Ces aspects touchent à la fois à l'enseignement postsecondaire et à la santé.

Le premier problème général tient à l'intégration de deux domaines distincts et assez différents au sein d'un même mécanisme fiscal. L'assurance hospitalière et médicale fait l'objet depuis longtemps de lois fédérales et d'ententes conditionnelles de partage des frais. La nécessité de maintenir et, au besoin, de faire appliquer des normes nationales de prestation des services est largement acceptée dans tout le pays. De plus, des soins hospitaliers, médicaux et complémentaires de santé satisfaisants exigent des décisions générales, des connaissances techniques et des modalités de prestation qui présentent beaucoup de points communs dans tout le Canada. C'est lorsqu'il est partiellement organisé à l'échelle du pays que le système de santé est le plus efficace.

L'enseignement postsecondaire est par contre très différent. Les services offerts et le rôle de l'enseignement supérieur peuvent varier d'un groupe linguistique, d'une province et d'un établis-

sement d'enseignement à un autre. Au Canada français, l'enseignement supérieur est considéré comme essentiel à la survie et au développement de la langue et de la culture françaises. Ce principe, qui vaut pour tous les établissements de langue française, a cependant été exprimé et continue d'être formulé avec une vigueur toute particulière au Québec, où les gouvernements provinciaux successifs ont monté une garde vigilante contre les possibilités d'ingérence extérieure. Le Québec trouve évidemment un certain appui auprès des autres provinces dans cette volonté de contrôler les services d'enseignement.

S'il est vrai que l'enseignement postsecondaire doit répondre aux intérêts généraux du Canada, l'influence du gouvernement fédéral à cet égard ne peut être qu'indirecte et complémentaire de celle des provinces. A ce propos, le *Groupe de travail considère que toute tentative fédérale d'établir par une loi des normes nationales d'enseignement postsecondaire serait inacceptable.*

De toute évidence, le rôle du gouvernement fédéral dans l'enseignement supérieur impose une approche tout à fait différente de celle qui est adoptée dans un grand nombre des autres domaines d'intérêt fédéral-provincial. De même, le maintien et le développement d'un système public de soins de santé au Canada imposent au gouvernement fédéral un rôle qui ne convient pas nécessairement dans d'autres secteurs. Or, la possibilité de mettre en place des dispositions fiscales qui reflètent les besoins particuliers de chaque domaine de programme sera sensiblement limitée si les programmes de santé et d'enseignement supérieur restent liés l'un à l'autre. Par conséquent, le *Groupe de travail recommande que:*

les éléments Enseignement postsecondaire et Santé du FPE deviennent des programmes distincts à compter du 1^{er} avril 1982.

Cette séparation des programmes de santé et d'enseignement postsecondaire s'accompagnerait d'une répartition bien claire des éléments de financement. On verrait alors beaucoup mieux si une province n'assume pas sa part des frais de santé ou d'enseignement supérieur après 1982. Cependant, comme l'indiquait la section précédente, la répartition arbitraire arrêtée en 1977 (32,1 pour cent pour l'enseignement postsecondaire, 67,9 pour cent

pour l'assurance-hospitalisation et soins médicaux, plus une subvention en espèces pour les services complémentaires de santé) pourrait devoir subir quelques aménagements à la lumière de l'évolution de la demande dans chacun de ces secteurs. *Le Groupe de travail recommande*

que le transfert de FPE relatif aux programmes (c'est-à-dire le transfert total de FPE moins la garantie de recettes) soit réparti entre les éléments Santé et Enseignement postsecondaire dans les proportions établies en 1977.

La deuxième question, au sujet du FPE considéré globalement, tient au transfert correspondant à la garantie de recettes. Il apparaît au tableau III-6 que ce transfert équivaut à 6.7 pour cent du transfert total de FPE. Comme l'indiquait la section précédente, la garantie de recettes peut-être considérée comme un transfert fiscal général non lié aux programmes visés par le FPE, comme l'ont parfois soutenu les gouvernements provinciaux. Inversement, on peut prétendre qu'en fait la garantie de recettes est maintenant devenue une partie du financement des programmes dans le cadre du FPE, peu importe sa finalité initiale.

Le Groupe de travail est d'avis que, en raison de l'affectation interne établie par le gouvernement fédéral, les transferts correspondant à la garantie de recettes doivent maintenant être considérés comme faisant partie du financement global de la santé et de l'enseignement postsecondaire et devront par conséquent, dans de nouveaux accords FPE, être affectés à la santé ou à l'enseignement postsecondaire, dans des proportions à négocier. Le Groupe de travail recommande

que, une fois répartie, la contribution fédérale de FPE soit considéré comme «affectée» à chaque domaine de programme et ne puisse être dépensée à d'autres fins.

L'affectation* des transferts fédéraux ne saurait avoir force exécutoire pour les provinces au sens où elle les obligerait à fournir une proportion déterminée du financement, mais le processus de négociation des ententes de FPE impliquerait au moins, du

côté des provinces, l'engagement moral de respecter leur part d'obligations en matière de financement.

La troisième grande question porte sur le transfert fiscal qui fait partie de la contribution fédérale globale. Il s'agit de la valeur de l'espace fiscal cédé aux provinces par le gouvernement fédéral dans le cadre des ententes de FPE. A cet égard, il existe au moins deux possibilités:

- (i) maintenir les dispositions actuelles, le transfert fiscal étant présenté comme un élément de la contribution fédérale aux provinces au titre de la santé et de l'enseignement postsecondaire;
- (ii) éliminer le transfert fiscal des ententes de FPE, pour ne garder le soutien fédéral de la santé et de l'enseignement postsecondaire que sous forme de versements en espèces.

Cette question revêt deux dimensions. La première est purement d'ordre arithmétique. Il faut connaître la valeur des points d'impôt pour pouvoir déterminer les paiements provisoires en espèces. Dans les nouvelles dispositions, il faudra donc continuer de calculer la valeur des points d'impôt transférés dans le cadre de la participation fédérale globale pour arrêter les sommes provisoires à verser en espèces.

La seconde dimension tient au mode de présentation du transfert fiscal, qui influe sur les engagements financiers des provinces. La question qui se pose ici est de savoir si la valeur des impôts transférés aux provinces doit continuer d'être présentée comme un «transfert» du gouvernement fédéral aux provinces, au moins pour les besoins de l'affectation des sommes consacrées à chaque domaine de programme.

Le gouvernement fédéral soutient que, le transfert fiscal faisant partie des accords de 1977, sa valeur tient lieu des sommes en espèces qui auraient dû être versées autrement. Par conséquent, le transfert fiscal devrait être inclus dans l'aide que le gouvernement fédéral accorde aux provinces en matière d'hospitalisation, de soins médicaux et d'enseignement postsecondaire.

Les provinces, pour leur part, prétendent que le transfert fiscal étant désormais incorporé à la

* Le terme «affectation» est employé ici au sens de l'expression anglaise *earmarking*.

structure des impôts provinciaux—moyennant le prix politique qui en découle pour les provinces—il ne convient pas d'en inclure la valeur dans la contribution fédérale aux programmes provinciaux de santé et d'enseignement postsecondaire.

La majorité des membres du Groupe de travail est d'avis que les transferts fiscaux de FPE doivent être considérés comme faisant partie des contributions convenues aux programmes de santé et d'enseignement postsecondaire dans les ententes de la période 1977-1982. La majorité recommande donc

que dans les accords de 1982-1987, on continue de calculer la valeur égalisée des impôts transférés et que ces sommes soient affectées aux domaines de programme. Les transferts fiscaux seraient répartis dans les mêmes proportions que les transferts en espèces entre la santé et l'enseignement supérieur.

Une minorité des membres du Groupe de travail préférerait exclure les transferts fiscaux, dans les nouvelles ententes, du soutien offert à la santé et à l'enseignement postsecondaire. Il n'était pas réaliste, d'après cette minorité, de continuer à faire entrer leur valeur dans les contributions fédérales de programme puisqu'ils ont été incorporés depuis plusieurs années aux régimes fiscaux des provinces. Cette minorité soutient aussi que les parts respectives d'impôts des gouvernements fédéral et provinciaux en sont maintenant revenues à leur niveau d'avant la Deuxième Guerre mondiale. En somme, l'histoire fiscale du Canada peut être présentée comme un mouvement incessant de flux et de reflux de points d'impôt entre les deux ordres de gouvernement, tout dépendant de la situation à affronter par le pays. Essayer de «graver dans la pierre» le transfert fiscal de 1979 reviendrait, selon cette minorité, à vouloir arrêter ce mouvement de l'histoire.

Lorsque le transfert fiscal sera attribué à chaque programme, on pourra simplifier considérablement les dispositions du FPE. A l'enseignement postsecondaire, d'une part, et à l'ensemble des programmes de santé, d'autre part, correspondra un montant égal par habitant dans chaque province. *Le Groupe de travail recommande*

que les droits par tête, pour le financement proposé de la santé en 1982-1983, soient

fixés à 67.9 pour cent des transferts de programme de 1981-1982, plus la valeur relevée (1981-1982) du transfert primitif de \$20 au titre des services complémentaires de santé, plus la partie convenue du transfert fiscal correspondant à l'arrêt de la garantie de recettes, le tout devant être relevé, comme dans les accords actuels, en fonction du facteur de progression du FPE de 1981-1982 à 1982-1983;

et

que les droits par tête, pour le soutien fédéral général de l'enseignement postsecondaire pour 1982-1983, soient fixés à 32.1 pour cent du transfert de programme du FPE de 1981-1982, plus la partie convenue du transfert fiscal correspondant à l'arrêt de la garantie de recettes, le tout devant être relevé, comme dans les accords actuels, en fonction du facteur de progression du FPE de 1981-1982 à 1982-1983;

et

que le droit total de chaque province ou territoire pour chacun des deux programmes établis distincts soit calculé tout simplement comme le produit du droit par tête et du chiffre estimatif de la population provinciale ou territoriale, corrigé, si le statisticien en chef le recommande, du sous-dénombrement au recensement, le tout devant être relevé d'une année à l'autre comme dans les accords actuels.

Une valeur sera également attribuée au transfert fiscal égalisé accordé à chaque province. *Le Groupe de travail recommande*

que les paiements en espèce dus à chaque province au titre du FPE soient tout simplement égaux au total de leurs droits diminué de la valeur du transfert fiscal, y compris la péréquation versée sur ce dernier.

*Le mot «droits» s'entend ici ainsi que dans la suite du chapitre dans le sens du mot anglais *entitlement*.

Ce mécanisme rend inutile la distinction faite entre les contributions de base en espèces et les paiements provisoires. Il est un peu plus équitable du fait que les «paiements provisoires négatifs» sont automatiquement absorbés. Dans les accords de la période 1977-1982, si la valeur du transfert fiscal accordé à une province dépassait la garantie minimale (les paiements provisoires en espèces augmentés du transfert fiscal égalisé étant au moins égaux à la valeur de la contribution de base en espèces du FPE), la province gardait la différence. Dans le système proposé, les paiements en espèces seraient réduits de façon que toutes les provinces reçoivent des montants égaux par habitant. Ce système est également plus simple à décrire. Des montants égaux par habitant s'appliqueraient à toutes les provinces pour chacun des deux transferts—santé et enseignement postsecondaire. Les paiements fédéraux seraient effectués en partie de manière automatique, par le jeu de la valeur égalisée de la réduction d'impôts fédéraux déjà négociée, le solde étant versé sous forme de paiements en espèces affectés.

Une caractéristique technique des ententes fiscales mérite d'être notée dans le contexte du système de gestion des dépenses du gouvernement. La responsabilité des paiements en espèces est confiée au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social en matière de santé et au Secrétaire d'État pour l'enseignement postsecondaire. Le système de gestion des dépenses classe les deux genres de paiements dans l'enveloppe des affaires sociales.

Certains témoins ont fait valoir que les paiements en espèces de FPE au titre de l'enseignement postsecondaire, à l'instar des dépenses de formation de la main-d'oeuvre, devraient relever de l'enveloppe du développement économique plutôt que de celle des affaires sociales. Le Groupe de travail note que cette proposition cadre tout à fait avec la nature de l'intérêt que le gouvernement fédéral porte à l'enseignement postsecondaire, tel qu'il a été énoncé et par le ministre des Finances et par le Secrétaire d'État. La proposition du Groupe de travail de séparer les programmes de santé et d'enseignement postsecondaire permettrait de procéder facilement à ce changement. *Le Groupe de travail recommande donc*

que les dépenses relatives à l'enseignement postsecondaire passent de l'enveloppe des affaires sociales à celle du développement économique.

Cela permettra d'explicitier la nature de l'intérêt que le gouvernement fédéral porte à l'enseignement postsecondaire et de définir plus précisément les genres de résultats qu'il pourrait attendre de ses dépenses. Dans la mesure où ces dernières pourraient à l'avenir être évaluées en fonction de critères de développement économique plutôt que de critères sociaux, il y aurait réorientation des dépenses nouvelles en matière d'enseignement vers des objectifs économiques. Simultanément, les programmes sociaux ne seraient pas mis en concurrence avec le financement de l'enseignement, dans l'enveloppe des affaires sociales.

Une dernière question technique est le choix des estimations démographiques servant à calculer les droits des provinces au titre du FPE (ainsi que de la péréquation, du reste). Les droits sont calculés à partir des chiffres estimatifs du recensement qui, comme l'ont remarqué plusieurs gouvernements provinciaux, sous-évaluent généralement la population de certaines provinces. L'annexe B de ce chapitre présente un rapport provisoire rédigé sur cette question par le statisticien en chef du Canada. Ce dernier est d'avis qu'il faut continuer de se servir des chiffres du recensement jusqu'à ce que l'on dispose d'une méthode d'estimation plus fiable, et le Groupe de travail souscrit à cet avis. Comme l'indique le chapitre VII, si des travaux plus approfondis démontrent qu'il serait souhaitable de tenir compte du sous-dénombrement au recensement, le Groupe de travail estime que les corrections voulues devraient être apportées, conformément à la recommandation du statisticien en chef. *Le Groupe de travail recommande*

que, si les résultats de la contre-vérification des dossiers du recensement de 1981 indiquent un profil de sous-dénombrement analogue à celui du recensement de 1976, le gouvernement fédéral se serve des chiffres de population corrigés du sous-dénombrement au recensement dans le calcul des transferts de FPE. (Dans ce cas, des rajustements correspondants devraient être effectués pour corriger les droits par tête de l'année de base.)

Il faudrait évidemment, dans une correction de ce genre, apporter des rajustements en conséquence aux droits par tête de l'année de base, de façon que le transfert total de FPE ne soit pas modifié par ces révisions des chiffres de population.

Annexe III-A

Accords entre le gouvernement fédéral et les provinces

1. LOI DE 1977 SUR LES ARRANGEMENTS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES ET SUR LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS

Paielements de péréquation des recettes fiscales provinciales

Accords de perception d'impôts

Paielements de garantie des recettes provinciales tirées de l'impôt sur le revenu des particuliers

Paielements de transfert relatifs à l'impôt sur le revenu en main non réparti en 1971

Financement des programmes établis

Accords de non-participation

Programme de réciprocité fiscale

Programme d'assurance-hospitalisation

Programme de soins médicaux

Programme de financement de l'enseignement postsecondaire

2. PAIEMENTS INCONDITIONNELS AUX PROVINCES ET AUX MUNICIPALITÉS

Subventions aux municipalités en lieu et place de taxes foncières sur les propriétés diplomatiques et consulaires

Subventions statutaires

Transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique

Programme de subventions aux municipalités

Programme d'aide financière au transport maritime

SUBVENTIONS ET PAIEMENTS CONDITIONNELS EN CE QUI A TRAIT AUX PROGRAMMES ET AUX ACTIVITÉS À FRAIS PARTAGÉS

a) Paiements fédéraux aux provinces ou aux municipalités (Affaires extérieures)

Agence de coopération culturelle et technique

Conférences des ministres de l'éducation (CONFEMEN) et des ministres de la jeunesse et des sports (CONFEJES) des pays d'expression française

(Affaires indiennes et du Nord canadien)

Entente Canada-Terre-Neuve

Ententes sur les forces policières

Entente Canada-Saskatchewan sur la construction routière

Entente Canada-Ontario sur les programmes de bien-être à l'intention des Indiens

Accord financier avec les Territoires du Nord-Ouest

Accord financier avec le Yukon

Entente-cadre de développement entre le Canada et le Yukon

Entente-cadre de développement entre le Canada et les Territoires du Nord-Ouest

Entente-cadre de développement entre le Canada et le Yukon

Entente auxiliaire entre le Canada et le Yukon pour l'exploitation des ressources

Entente auxiliaire entre le Canada et les Territoires du Nord-Ouest pour l'expansion économique communautaire

(Agriculture Canada)

Assurance-récolte

Aide aux cercles 4-H

Aide au transport à la foire d'hiver de Toronto
Programme d'indemnisation des propriétaires
d'animaux morts de la rage

(Défense nationale)

Aide financière pour les projets de construction

Planification d'urgence

*(Emploi et Immigration)*Programme de formation industrielle de la
main-d'œuvre du CanadaAccords fédéraux-provinciaux sur l'emploi agri-
cole

Programme d'aide aux réfugiés handicapés

Accords relatifs à l'hospitalisation des immi-
grants indigents

Programme d'alternance travail-études

*(Énergie, mines et ressources)*Programme Canada-Saskatchewan en matière
de pétrole lourd

Accord subsidiaire entre le Canada et la
Colombie-Britannique relatif à l'estimation des
réserves de charbon et des exploitations con-
nexes dans le nord-est de la province

Programmes de mise en valeur des minéraux

(Environnement)

Accords de gestion et de planification des eaux

Programme coopératif de rassemblement des
données des relevés hydrométriques

Commission de contrôle du lac des Bois

Accords conclus avec les provinces et les muni-
cipalités relativement aux lieux historiquesRemplacement des ponts-routes sur des canaux
relevant de la compétence de parcs Canada*(Expansion économique régionale)*Entente-cadre de développement Canada—
Terre-NeuvePlan d'ensemble de développement Canada—
Île-du-Prince-ÉdouardEntente-cadre de développement Canada—
Nouvelle-ÉcosseEntente-cadre de développement Canada—
Nouveau-BrunswickEntente-cadre de développement Canada—
QuébecEntente-cadre de développement Canada—
OntarioEntente-cadre de développement Canada—
ManitobaEntente-cadre de développement Canada—
SaskatchewanEntente-cadre de développement Canada—
AlbertaEntente-cadre de développement Canada—
Colombie-BritanniqueEntente-cadre de développement Canada—
YukonEntente-cadre de développement Canada—Ter-
ritoires du Nord-OuestLoi sur l'aménagement rural et le dévelop-
pement agricoleEntente sur le service du cadastre et de l'infor-
mation foncière, conclue entre le Canada et le
conseil des premiers ministres des MaritimesEntente sur le service consultatif de la distribu-
tion physique, conclue entre le Canada et les
provinces de l'AtlantiqueEntente sur la formation à la gestion, conclue
entre le Canada et les provinces de l'Atlantique

Programme des collectivités nouvelles

Programme fédéral-provincial de l'aménage-
ment de terrains*(Finances)*

Programme d'aide aux sinistrés

*(Industrie et commerce)*Voyages de familiarisation, individuels et en
groupe

Programme visitez le Canada—services de nouvelles

Marchés spéciaux—projets spéciaux

(Justice)

Aide aux provinces pour l'indemnisation des victimes de certains crimes violents

Aide aux provinces concernant l'aide juridique en matière criminelle

Programme de conseillers des autochtones auprès des tribunaux

(Santé nationale et bien-être social)

Programme de subventions à la planification familiale Caisse d'aide à la santé

Subventions nationales au bien-être social

Développement de systèmes provinciaux d'information de gestion

Expérience relative au revenu annuel de base au Manitoba

Allocations aux aveugles

Régime d'assistance publique du Canada

Allocations aux invalides

Accords au sujet des jeunes délinquants

Réadaptation professionnelle des invalides

(Secrétariat d'État)

Aide technique au secteur public non fédéral

Les langues officielles dans l'enseignement aux niveaux élémentaire et secondaire

Les langues officielles dans l'enseignement au niveau postsecondaire

Les langues officielles dans l'enseignement—projets spéciaux

Aide aux provinces pour les fêtes spéciales

Ententes relatives aux cours de langue et de civisme

Ententes relatives aux manuels d'enseignement des langues

(Solliciteur général)

Activités du centre de consultation

Activités de la division de la recherche

Échange de services correctionnels entre le gouvernement fédéral et les provinces

Centre d'information de la police canadienne

(Transports)

Aide financière à la construction et à l'exploitation des aéroports municipaux et autres

Construction de nouvelles aérogares et installations de surface à Grande prairie et à Lethbridge (Alberta)

Programme d'aide financière au transport maritime

Programme d'amélioration du réseau routier du nord des provinces de l'ouest

Programme de renforcement et d'amélioration des routes principales des provinces de l'Atlantique

Programme d'aide au transport par autocar dans les provinces de l'Atlantique

Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer

Programme d'aide aux services de transport urbain

Accord sur l'entretien du canal de Beauharnois et des ouvrages connexes

Tunnels traversant le canal de Welland

Caisse des passages à niveau

(Travail Canada)

Enquêtes sur les traitements et salaires, les conditions de travail et les avantages sociaux—Saskatchewan

(Travaux Publics)

Ouvrages de protection des berges

Régularisation des eaux

b) Paiements provinciaux ou municipaux au gouvernement fédéral

Programmes d'économies d'énergie et d'énergies renouvelables

Programme coopératif de rassemblement des données des relevés hydrométriques

Commission de contrôle du lac des Bois
Services de police assurés en vertu de contrats
Voirie

4. PAIEMENTS EN VERTU DE CONTRATS DE BIENS OU DE SERVICES

a) Paiements fédéraux aux provinces ou aux municipalités

Ententes sur les incendies de forêt
Ententes conclues avec les Commissions scolaires ou les Ministères de l'éducation
Entente Canada-Ontario sur les programmes de bien-être à l'intention des Indiens
Entente avec le Manitoba au sujet de l'aide à l'enfance dans quelques communautés indiennes
Entente avec la Nouvelle-Écosse au sujet de l'aide à l'enfance dans les communautés indiennes
Programme de contrats de recherche avec les universités
Programme de la statistique de l'état civil
Achat ou vente de services publics et municipaux
Programme de formation industrielle de la main-d'œuvre du Canada
Programme de formation institutionnelle de la main-d'œuvre du Canada
Programme fédéral-provincial de relevés aéromagnétiques
Programme fédéral-provincial de recherche préliminaire d'uranium
Programme d'évaluation des ressources non renouvelables. Canada-Manitoba
Programme Alberta-Canada, Fonds de recherche sur les ressources énergétiques
Entente Canada-Nouvelle-Écosse sur la substitution et l'économie de pétrole
Recherches et développements nucléaires
Gestion Canada/Colombie-Britannique du banc Sturgeon
Accords conclus avec les provinces et les municipalités pour assurer la protection contre les incendies dans les forêts ou les villes

Programme des services complémentaires de santé

Accords au sujet des jeunes délinquants

Échange de services psychiatriques

Ententes relatives aux enquêtes communautaires et aux services de surveillance des libérés conditionnels et des détenus qui bénéficient d'une absence temporaire

Projet de recherche en matière de transport

Accords d'indemnisation pour les services locaux touchés par les travaux de l'administration de la voie maritime du Saint-Laurent

Programme d'indemnisation des accidents de travail

Programme de sécurité et d'hygiène du travail

b) Paiements provinciaux ou municipaux au gouvernement fédéral

Visites provinciales à l'étranger

Inspection des viandes dans une province

Bâtiments des stations de recherches

Programme d'achat en gros de produits pharmaceutiques et de vaccins

Programme d'approvisionnement coopératif fédéral-provincial

Aide au pouvoir civil

Achat ou vente de services publics et municipaux

Prestation de services aux organismes ne relevant pas de la défense

Agents Québécois d'immigration à l'étranger (entente Cullen-Couture)

Service de l'environnement atmosphérique

Services de police assurés en vertu de contrats

5. PAIEMENTS AYANT TRAIT AU TRANSFERT DE TERRAINS, DES TRAVAUX D'AMÉLIORATION OU A D'AUTRES BIENS MATÉRIELS

Programme de cession des hôpitaux

Aide financière pour les projets de construction

Accords conclus avec les provinces concernant la création de parcs nationaux

Aide aux ports pour petits bateaux

Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer

Programme d'aide aux services de transport urbain

Aide financière pour l'amélioration des ports

Projets mixtes—Accords intergouvernementaux signés par la Commission de la capitale nationale et programmes d'aide aux municipalités

6. PRÊTS AUX PROVINCES OU AUX MUNICIPALITÉS

a) Prêts avec possibilité de remise de dette

Programme des collectivités nouvelles

b) Prêts sans possibilité de remise de dette

Programme agricole des indiens du Manitoba inc.

Assurance-récolte

Interconnexion Nouvelle-Écosse—Nouveau-Brunswick

Réseau de transport au Manitoba—fleuve Nelson

Recherches et développements nucléaires

Logements pour étudiants

Programme d'aide à l'aménagement de terrains

Programme de logement coopératif

Programme de logement public

Prêts sur le fonds de placement du régime de pensions du Canada

Prêts relatifs à l'aménagement de quais

7. ACTIVITÉS CONJOINTES OU CHAQUE NIVEAU D'ADMINISTRATION FINANCE LUI-MÊME SA PART DE L'ENTREPRISE

Conseiller en éducation à Abidjan

Programme volontaire d'aide au développement agricole

Programme spécial de développement (PSD)

Fonds de promotion économique des indiens

Étude du bassin du Mackenzie

Réduction des dommages causés par les inondations et cartographie des risques d'inondations dans les territoires du Nord-Ouest

Aide financière aux écoles de médecine vétérinaire

Fonds de réajustement de l'aide au transport des céréales fourragères

Programme de soutien du prix des produits laitiers

Programme du satellite Symphonie

Programme de télécommunications Anik-B

Projet pilote de diffusion d'émissions à l'aide d'Anik-B

Collecte conjointe des données et partage des renseignements

Programme d'aide à la création locale d'emplois

Programme extension

Programme d'aide aux réfugiés handicapés

Ententes conjointes relatives à l'établissement

Service de l'environnement atmosphérique

Convention Canada/Québec visant la réalisation d'un programme d'inventaire écologique sur le Territoire de la Basse Côte nord du Québec

Programme de contrôle de la qualité de l'eau

Recherche sur la faune Canada/Territoires du Nord-Ouest

Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique

Réseau national d'avertissement en cas de déversement

Système national d'analyse des tendances de la lutte antipollution (NATES)

Relevé national sur la production de déchets dangereux

Programme mixte de l'étude des mollusques et crustacés de l'Île-du-Prince-Édouard

Perfectionnement technique et recherche en vertu d'un accord Canada-Ontario relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs

Accords conclus avec les provinces concernant la création de secteurs historiques coopératifs

Les ententes spéciales ARDA

Programme d'aide pour la remise en état des logements

Programme de contributions pour les équipements communautaires

Programme de logement public

Programme de logement rural et autochtone

Marchés spéciaux—congrès et voyages de motivation

Les tribunaux de la famille: Programme des projets-pilotes

Aide aux ports pour petits bateaux

Programme de subventions pour bateaux de pêche

Programme national de recherche et de développement en matière de santé

Activités conjointes de protection de la santé

Les Jeux du Canada

Activités du centre de consultation

Service canadien de police

Règlement des négociations collectives en Ontario

Réseau routier du Nord-Ouest

8. SOUTIEN D'ORGANISMES ADMINISTRATIFS CONJOINTS

Commissions frontalières fédérales-provinciales

Accords de gestion et de planification des eaux

Commission de contrôle du lac des Bois

Administration de gestion de la faune de la vallée Creston

Programmes sur les forêts

La société de développement de Terre-Neuve—Labrador Limitée

Sulphur Development Institute of Canada (SUIDIC)

Canadian Food Products Development Centre

Health Industry Development Centre

Centre de technologie industrielle

Marchés spéciaux—sensibilisation au tourisme

Comité permanent fédéral-provincial des fonctionnaires chargés des droits de la personne

Activités de la division de la statistique

Aide financière pour l'amélioration des ports

9. DIVERS

Conseil africain et malgache pour l'enseignement

supérieur (CAMES)

Programme agricole des indiens de la Saskatchewan inc.

Programme Canada au travail

Composante croissance économique de Canada au travail (CCE)

Programme jeunesse Canada au travail (JCT)

Programme de la compagnie des jeunes travailleurs 1979-1980

La loi sur le rétablissement agricole des Prairies

Programme de logement—sociétés sans but lucratif

Programme du film touristique canadien

Programme national d'inspection du poisson

Service d'approvisionnement en appâts de Terre-Neuve

Perception par les douanes de droits provinciaux sur les importations excédentaires de spiritueux

Enquête santé Canada

Régime canadien de prêts aux étudiants

Activités de la direction des ressources humaines

Application des statuts fédéraux et des ordres exécutoires

«Tarifs de l'est» du grain et de la farine

Programme de subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique

Subventions aux bassins de radoub

Annexe III-B

Le sous-dénombrement au recensement et ses conséquences

Monsieur Martin Wilk
Statisticien en chef
Immeuble R.H. Coats
Tunney's Pasture
Ottawa (Ontario)
K1A 0T6

Monsieur,

Le Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces a retenu de discussions avec certains gouvernements provinciaux et de certains mémoires qui lui ont été présentés que les lois régissant les transferts fiscaux devraient prévoir d'une certaine façon le rajustement des estimations provinciales de la population de façon à refléter les problèmes que pose le sous-dénombrement.

Je crois savoir que vous étudiez sérieusement cette question en collaboration avec vos collègues de Statistique Canada. Je vous invite donc par la présente à conseiller le Groupe de travail sur la meilleure façon d'aborder ce problème technique. Je reconnais, bien entendu, que votre organisme ne pourra pendant un certain temps encore déterminer sa position officielle et ne pourra probablement le faire avant que le Groupe de travail n'ait terminé son étude. Néanmoins, il lui serait très utile de connaître vos vues, même sous leur forme préliminaire, de façon à savoir quels points il devrait étudier et quelle recommandation il pourrait formuler. Tout conseil que vous pourriez lui communiquer d'ici le 6 juillet lui serait très profitable.

Je vous remercie à l'avance pour votre collaboration et je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président,
Herb Breau, député.

Monsieur Herb Breau, député
Président
Groupe de travail parlementaire sur
les accords fiscaux entre le
gouvernement fédéral et les provinces
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur,

La présente fait suite à votre récente lettre concernant le rajustement possible des estimations provinciales de la population pour tenir compte du sous-dénombrement qui se serait produit lors du recensement.

Un faible pourcentage de la population du Canada échappe aux recensements, comme c'est le cas d'ailleurs dans tous les pays. Il s'agit nécessairement des personnes qui sont les plus difficiles à repérer ou à identifier et il est par conséquent, particulièrement difficile d'estimer leur nombre. Néanmoins, depuis 1961, Statistique Canada cherche, en tête de file, à élaborer des méthodes à cette fin. Celles-ci sont connues sous le nom de contre-vérification des dossiers (CVD) et sont fondées sur certains efforts intensifs appliqués à un échantillonnage relativement faible. Elles ont pour objectif d'évaluer l'exactitude du dénombrement en estimant, selon toute hypothèse raisonnable, le nombre de personnes qui échappent au recensement. Cette évaluation vise à fournir aux utilisateurs des données du recensement certains indices sur l'étendue possible de cette source d'erreur et à nous aider à en apprendre davantage sur le genre de personnes non énumérées et, par déductions, sur la façon dont nous pourrions améliorer nos techniques de recensement.

Étant donné que les résultats des estimations de la contre-vérification des données sont devenus du domaine public après le recensement de 1961, on se demande naturellement si le rajustement du nombre de personnes dénombrées aboutirait à des estimations plus précises de la population des provinces ou de leur répartition.

La question est relativement simple, mais il est difficile d'y répondre définitivement dans l'état actuel des choses.

Voici un résumé des faits saillants concernant les résultats du recensement de 1981, la contre-vérification des dossiers et ma position actuelle sur la question du rajustement des chiffres obtenus en fonction de l'estimation du sous-dénombrement.

1. Statistique Canada procédera à la contre-vérification des dossiers afin d'évaluer la qualité des données du recensement de 1981; il en résultera notamment des *estimations* du sous-dénombrement pour chacune des provinces. Ces estimations seront disponibles à la fin de 1982.
2. Nos procédés et méthodes d'analyse des résultats de la contre-vérification sont complètement spécifiés et ne seraient aucunement influencés par l'utilisation qu'on envisage de faire des résultats de l'étude ou par d'autres facteurs. Il est évidemment impossible, avant que l'étude ne soit terminée, de prévoir de façon certaine ce qui en résultera à l'égard des niveaux absolus ou comparatifs des estimations du sous-dénombrement à l'échelle des provinces.

3. Les résultats de la contre-vérification des dossiers ne sauraient servi à des estimations du sous-dénombrement dans les différentes régions des provinces.
4. Compte tenu des facteurs énoncés ci-après, et après avoir consulté une vaste gamme d'autres spécialistes, j'en suis venu à la conclusion qu'il ne serait pas sage pour le statisticien en chef d'utiliser les résultats (encore inconnus) de la contre-vérification des dossiers de 1981 de façon officielle, pour rajuster les estimations provinciales de la population dérivées directement du recensement de 1981. (Le niveau sans précédent de questionnaires du recensement qui nous sont retournés à l'heure actuelle, lequel nous donne des raisons valables d'espérer que nous obtiendrons également du recensement des chiffres de très grande qualité, vient étayer mon point de vue).
5. La conclusion du paragraphe 4 est fondée sur l'hypothèse que le statisticien en chef est tenu de certifier une *seule* série d'estimations provinciales de la population fondées sur le recensement, *en vertu de dispositions juridiques semblables à celle que renferme la Loi sur les arrangements fiscaux*. Toutefois, les chiffres non rajustés du recensement ainsi que les résultats de la contre-vérification deviendront très certainement du domaine public; il serait donc *possible* de mentionner ces deux résultats dans les modifications législatives envisagées si vous jugiez avantageux, sur le plan social ou politique, de conserver une certaine souplesse à cet égard.

Voici, en résumé, les principales considérations qui m'ont amené à prendre la position énoncées aux paragraphes 4 et 5:

1. Bien qu'il soit *probable* que l'utilisation des résultats de la contre-vérification des dossiers de 1981 aboutirait à de meilleures estimations provinciales de la population pour certaines provinces, cela pourrait aussi aboutir à des estimations moins précises pour d'autres provinces. Il n'existe, pour l'instant, aucun moyen de supprimer cette incertitude.
2. En rajustant les chiffres du recensement, on éliminerait sans doute certaines des erreurs que ceux-ci renferment, mais seulement si on accepte *toutes* les erreurs inhérentes aux estimations produites par la contre-vérification. Ces estimations sont sujettes non seulement à des erreurs d'échantillonnage, qu'il est possible d'estimer, mais aussi à des biais qu'il est impossible d'évaluer. Il ne faut pas oublier que la contre-vérification des dossiers a été conçue pour estimer un phénomène qu'il est extrêmement difficile d'évaluer: les personnes omises lors du recensement. Il serait beaucoup plus difficile encore de tenter d'évaluer les erreurs inhérentes aux estimations de la contre-vérification.
3. La contre-vérification des dossiers a pour but de mesurer le sous-dénombrement. Elle ne mesure pas le surdénombrement, et nous ne disposons pas de mécanisme pour le faire. La conception d'un tel mécanisme ne pourrait pas aboutir à temps pour le recensement de 1981 et, de toute manière, il serait coûteux (quelque \$10 millions). Diverses indications nous permettent de croire que le surdénombrement est beaucoup moindre que le sous-dénombrement, mais cela n'a pas été démontré par des méthodes statistiques directes.
4. Sur le plan statistique, la contre-vérification des dossiers est tout à fait insuffisante pour nous permettre d'effectuer, au niveau des entités sous-provinciales, des rajustements scientifiquement défendables. (Aucune extension raisonnable de la

contre-vérification des dossiers ne permettrait de remédier à cette lacune). Par conséquent, les estimations non rajustées de la population des entités sous-provinciales ne correspondraient pas, si on les additionnait, aux estimations provinciales rajustées.

5. Comme nous n'avons pas de méthodes valables, statistiquement parlant, pour rajuster les estimations des entités sous-provinciales, et que nous avons besoin de celles-ci pour d'autres applications des données du recensement (pour satisfaire à des mesures législatives dans certains cas), l'utilisation d'estimations rajustées de la population des provinces nous amènerait à utiliser, dans différents cas, des estimations non cohérentes de la population.
6. Bien que la méthode de la contre-vérification des dossiers ait été appliquée lors des recensements de 1961, de 1966, de 1971 et de 1976, celle qui a été adoptée en 1976 était beaucoup plus étendue que les précédentes. Par conséquent, la stabilité et le comportement statistique probables des résultats de 1976 ne peuvent être évalués pleinement en les comparant à ceux des recensements antérieurs. La méthode de contre-vérification des dossiers de 1981 est comparable et il est possible d'évaluer ses résultats en procédant à des comparaisons statistiques avec ceux de 1976. Il est peu probable, toutefois, qu'une telle évaluation soit disponible avant la fin de 1983.
7. En faisant des suppositions plausibles, l'application des estimations rajustées à l'aide de la contre-vérification des dossiers diminuerait le biais d'une estimation provinciale due au sous-dénombrement mais augmenterait sa variance aléatoire due aux estimations fondées sur un échantillon, lesquelles sont dérivées de la contre-vérification des dossiers. Si le sous-dénombrement mesuré à l'aide de la contre-vérification des dossiers s'avérait beaucoup moindre en 1981 qu'en 1976, ce qui sans être impossible est fort improbable, on pourrait alors douter que le résultat se prête à un rajustement.
8. Aux États-Unis, lors du recensement de 1980, on a dénombré, à l'échelle nationale, 2,5 % de *plus* de personnes que prévu. Ce pourcentage équivaut à peu près à ce qui avait été prévu comme sous-dénombrement total. Les raisons vraisemblables de cette surprise—étrangers résidant illégalement, travail de relations publiques vraiment intensif auprès des fortes concentrations de minorités «aliénées»—ne s'appliquent peut-être pas toutes au Canada. On ne peut pourtant pas écarter complètement la possibilité que nos résultats du recensement de 1981 présentent des caractéristiques inattendues par rapport à ceux de 1976. Devant cette situation, le Bureau du recensement des États-Unis a pris comme position qu'il ne connaît aucune façon statistiquement défendable de rajuster *les résultats du recensement de 1980*.
9. Les résultats du recensement représentent des normes, élaborées sur une période de 110 ans, *qui sont généralement et publiquement acceptables*. Elles ne sont certainement pas parfaites, même si en réalité, Statistique Canada est, sur la scène internationale, à l'avant-garde dans les efforts qu'il déploie pour déceler et élucider les erreurs du recensement. S'il existait des preuves indiscutables de la supériorité

d'autres estimations, il serait possible de remplacer la «norme», mais ces preuves *indiscutables* n'existent pas pour l'instant.

J'espère que les explications ci-dessus vous seront utiles. N'hésitez pas à m'appeler si vous avez besoin d'autres renseignements à cet égard.

Veillez agréer, Monsieur le député, l'expression de mes sentiments distingués.

Martin B. Wilk

Le sous-dénombrement dans les recensements au Canada et ses implications: examen de certains aspects

Résumé des questions en jeu

Bien que le sous-dénombrement au recensement puisse être considéré comme un phénomène relativement universel, il est devenu ces dernières années un motif de friction entre les divers ordres de gouvernement, en particulier lorsque les résultats du recensement et d'autres statistiques qui en sont tirées servent à des fins prévues par la loi, comme le calcul des transferts fiscaux. Le Canada n'échappe pas à cette situation. Par exemple, le gouvernement du Manitoba a contesté l'exactitude des chiffres de population de 1971 comme base de calcul des contributions fédérales au titre de la Loi sur les soins médicaux et de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques. De même, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a exprimé des doutes sur la validité des éléments migratoires de ses estimations démographiques. Plus récemment, les ministres des Finances du Québec et du Nouveau-Brunswick ont échangé avec leur homologue fédéral une correspondance où ils soutenaient que les données du recensement devraient être corrigées du sous-dénombrement avant de servir au calcul des droits de péréquation. Pour permettre aux hauts fonctionnaires de prendre une décision dans ce domaine, il a été convenu dans une correspondance entre le statisticien en chef et le sous-ministre des Finances que Statistique Canada étudierait la possibilité de corriger ses chiffres de population en fonction d'un sous-dénombrement au recensement.

Il est très possible que l'utilisation des données de recensement de 1981 à des fins de ce genre donne lieu à des contestations encore plus virulentes. Pour permettre à Statistique Canada de fournir aux principaux utilisateurs de données démographiques des renseignements plus concrets sur le sous-dénombrement au recensement et son inci-

dence sur certains programmes, un ensemble de documents a été préparé par la Division de la démographie et la Division des méthodes de recensement et d'enquêtes-ménages. Ces documents visent à faire la lumière sur les principales questions à prendre en considération si l'on veut que Statistique Canada corrige les résultats du recensement en fonction du sous-dénombrement estimé. Les documents montrent les effets possibles d'un sous-dénombrement au recensement sur divers programmes tels que les transferts fiscaux aux provinces, la représentation électorale par province à la Chambre des communes et les projections démographiques. Voici un résumé des principales constatations présentées dans les documents:

1. Un genre important d'erreur dans le recensement canadien provient de l'omission involontaire d'habitations, de ménages et de personnes faisant partie de la population visée. Ce genre d'erreur, qualifié de sous-dénombrement, minore les résultats du recensement.
2. Les résultats du recensement servent à Statistique Canada de point de départ pour établir les estimations de la population et les projections démographiques des années autres que celles du recensement. Les estimations de population sont employées par Statistique Canada pour produire toute une série de taux (chômage, naissance, décès, etc.). Les erreurs dues à un sous-dénombrement au recensement sont reportées dans les estimations—et les projections, pour les autres années—de la population et risquent donc d'influer sur les divers taux calculés à partir des estimations démographiques.

3. La contre-vérification des dossiers (CVD) est la seule source de données sur le sous-dénombrement au recensement. Ces estimations du sous-dénombrement ne sont pas jugées suffisamment fiables pour être d'un intérêt pratique au niveau sous-provincial. Même au niveau provincial, les estimations présentent une forte variabilité d'échantillonnage pour certains groupes d'âge et de sexe, mais la CVD donne des estimations convenables du sous-dénombrement total par province.
4. La CVD ne donne aucun renseignement sur le sous-dénombrement au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, et il n'existe aucun programme permettant d'évaluer le sous-dénombrement net. La technique elle-même ne pourrait être adaptée pour produire des estimations de ce genre pour le Grand Nord.
5. On ne peut donner de réponse unique et claire à la question de savoir s'il convient ou non de corriger les chiffres en fonction du sous-dénombrement au recensement.
6. De manière générale, une correction du sous-dénombrement donnerait des chiffres plus sûrs pour la répartition des fonds, que ces derniers soient fixés globalement ou par habitant.
7. La constatation (6) est étayée par l'un des documents de la série qui traite de la question à un niveau statistique plus général, ainsi que par un autre document qui porte plus précisément sur certains grands programmes de répartition des recettes (péréquation, programmes établis et services complémentaires de santé). Dans le cas des subventions par tête (services complémentaires de santé), les paiements en moins sont directement proportionnels aux taux de sous-dénombrement de chaque province. Dans le cas de la péréquation, basée sur un montant fixe, les droits de chaque province sont supérieurs ou inférieurs selon que le sous-dénombrement y est plus ou moins élevé que dans l'ensemble du pays. Enfin, dans le cas des programmes établis, le rapport entre le sous-dénombrement et la formule de répartition est plus complexe du fait que cette dernière comprend à la fois un

élément fixe de partage des recettes et des subventions par tête. L'analyse a toutefois révélé que ces programmes étaient tous très sensibles au sous-dénombrement.

Les chiffres qui suivent donnent l'ordre de grandeur des fonds répartis au titre des programmes susmentionnés: \$2.6 milliards pour les programmes établis, environ \$15 milliards pour la péréquation et près de \$3 milliards pour les services complémentaires de santé. Ces chiffres sont des estimations établies pour la durée des accords actuels, soit les cinq années 1977-1978 à 1981-1982. L'effet des corrections sur la part provinciale de recettes, au titre des diverses lois, est calculé. Si les fonds étaient répartis en fonction d'un dénombrement corrigé, il en coûterait \$270 millions de plus au gouvernement fédéral durant cette période au titre de ces programmes.

8. Le nombre total de sièges à la Chambre des communes et sa répartition par province varient légèrement, selon qu'on tient compte des résultats non corrigés du recensement ou des chiffres corrigés du sous-dénombrement.
9. Une répartition corrigée par âge et par sexe devrait donner des projections plus exactes de la population par âge et par sexe, même si le chiffre total de population n'est pas corrigé du sous-dénombrement.
10. Les estimations étaient nettement plus élevées, dans le cas des personnes ayant un emploi, pour le Canada et pour certaines provinces lorsqu'on remplaçait les données non corrigées par des chiffres corrigés, dans le processus d'estimation de l'enquête sur la population active. Dans le cas des chômeurs, cependant, les chiffres n'étaient guère différents dans le pays et dans les provinces, pas plus que les taux (de chômage et de participation) d'ailleurs, avec des données corrigées.
11. La question de la correction ou de la non-correction des chiffres en fonction du sous-dénombrement au recensement est d'ordre technique. Il incombe à Statistique Canada d'en décider, l'objectif ultime étant de fournir la meilleure estimation possible de la population. Toutefois, étant donné les réper-

cussions considérables de cette décision, il faut absolument étudier la question à fond et publiquement avec nos principaux utilisateurs. Il faudra consulter le ministère des Finances et d'autres ministères fédéraux (Santé nationale et Bien-être social, Revenu national et Secrétariat d'État), ainsi que les responsables provinciaux, au sujet des incidences de la correction.

12. Des consultations d'ordre technique analogues seront menées auprès du Bureau du

Directeur général des élections et du Conseil privé au sujet des conséquences d'une correction du sous-dénombrement sur la représentation électorale.

13. Il importe de s'entendre sur la correction du sous-dénombrement et les modalités à appliquer avant que les résultats du recensement de 1981 ne soient connus, de manière à garantir l'objectivité de la méthode à adopter pour corriger les données à des fins précises.

Annexe III-C

Le Financement des programmes établis et ses conséquences*

Tendances

L'introduction du FPE a considérablement augmenté le montant de la contribution fédérale à ce que les provinces recevaient en vertu des accords de frais partagés pour l'assurance-hospitalisation, les soins médicaux, l'enseignement postsecondaire et certains éléments du Régime d'assistance publique du Canada relatifs à la santé. Au cours de la première année (1977-1978), les contributions fédérales dans le cadre du FPE ont augmenté d'environ 20%, soit \$1,218 millions par rapport à l'année précédente. Les dépenses provinciales pour ces programmes établis ont augmenté de 6 à 7% au cours de cette année selon la façon dont on détermine les dépenses imputables au domaine médical et à l'enseignement postsecondaire. Étant donné que ce dernier chiffre ne tient pas compte de l'inflation, la valeur réelle des contributions des gouvernements provinciaux à partir de leurs propres ressources a en fait baissé. Au cours des deux années suivantes, 1978-1979 et 1979-1980, les contributions fédérales ont de nouveau augmenté à un taux supérieur à celui des dépenses provinciales. Nous estimons que, tandis que les coûts pour la santé et pour l'enseignement postsecondaire se sont élevés de 10 à 11% en 1977-1978 et de 9,5% à 10,1% en 1978-1979, les contributions fédérales sont passées de 13,7 à 14,3% et de 13,1 à 13,5% durant chacune de ces années.

Par suite de ces tendances, les contributions fédérales (fiscales et en espèces) ont été portées de 42% des dépenses provinciales *totales* pour la santé et pour les coûts *totaux* de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire en 1976-1977, à 50% en 1979-1980. Les dépenses totales compren-

nent les coûts administratifs des ministères provinciaux de la santé et de l'éducation et les dépenses de services sociaux se rapportant d'une façon quelconque aux programmes de santé—ce qui diminue le montant de la contribution fédérale comparée à ce qu'elle aurait été selon les définitions acceptées avant 1977. Si l'on accepte ces hypothèses qui prêtent à discussion, nous disons donc que les provinces ont reçu au titre du FPE environ \$1,5 milliard de plus en 1979-1980 qu'elles n'auraient reçu si les accords précédents de coûts partagés avaient encore été en vigueur et si la structure des dépenses était restée la même. Même en élaguant les deux points d'impôt sur le revenu des particuliers accordés aux provinces comme compensation pour la suppression de la garantie fiscale, la part fédérale de dépenses dans les domaines de la santé et de l'enseignement postsecondaire s'est élevée de 42% en 1976-1977 à 47% en 1979-1980.

Sur une base *per capita* de dollars constants de 1971, le financement fédéral pour la santé et l'enseignement postsecondaire s'est élevé à 24% durant les trois premières années du FPE. Le financement en provenance d'autres sources, et compris les primes d'assurance santé, les cours à l'université, les fondations et les municipalités, ont gardé leur valeur tandis que la contribution en dollars constants des provinces a baissé entre 14% et 23% selon les définitions utilisées. En fait, presque toutes les augmentations réelles dans ces secteurs depuis la mise en vigueur du FPE ont été financées à partir des versements fédéraux dont, dans certains cas, un surplus a été mis à la disposition des provinces à d'autres fins.

Un examen des facteurs individuels des dépenses du FPE révèle que ces effets s'étendent à tous les éléments des programmes. Les contributions nominales fédérales destinées à l'enseignement postsecondaire sont passées d'une moyenne nationale de

*Extrait de «Federal Contributions to Post-Secondary Education: Funds and Issues», dans *Financing Canadian Universities: For whom and By whom*, David M. Nowlan et Richard Belaire, éditeurs (Toronto: OISE press, à paraître en 1987).

45% des dépenses totales d'exploitation en 1975-1976, à 57% en 1979-1980 (les contributions fédérales pour le FPE en tant que pourcentage des dépenses totales d'exploitation s'échelonnaient d'un maximum de 108% dans une province à un minimum de 50% dans une autre). La contribution fédérale pour les services de santé a augmenté de façon semblable, la contribution totale fédérale ayant été portée de 39% des dépenses provinciales pour la santé en 1975-1976, à 47% en 1980-1981. Nous faisons de nouveau remarquer que notre utilisation du point fiscal combiné et des contributions en espèces fera certainement l'objet de controverses.

Toutes les provinces, à un degré ou un autre, ont utilisé l'augmentation du financement fédéral dans le cadre du FPE pour le «substituer» à leurs propres contributions provinciales. En général, les provinces pauvres ont utilisé les nouveaux deniers du FPE surtout pour remplacer le financement provincial, traitant ainsi le FPE plutôt comme un transfert fiscal qu'un transfert destiné à un programme. Dans les provinces riches (sauf une exception), les deniers fédéraux supplémentaires ont été, dans une mesure plus ou moins élevée, utilisés pour de nouvelles dépenses dans le domaine de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Cependant, notre estimation préliminaire est que, même dans ces provinces, une partie importante (environ 25 %) a été utilisée comme substitut pour les recettes provinciales.

Si nous jetons un coup d'œil maintenant *aux transferts en espèces*, les deniers totaux indiquent qu'en 1980-1981, tous les programmes établis, assurance-santé, soins médicaux, services complémentaires de santé et enseignement postsecondaire se chiffreront à environ \$5,2 milliards. En 1982-1983, ce transfert d'argent s'élèvera à \$6,15 milliards.

La portion de cette somme réservée à l'enseignement postsecondaire est de 32,1 % et, en 1980-1981, cela équivaudra à environ \$1,7 milliard et à \$2 milliards en 1982-1983.

Nous avons préféré ne pas parler beaucoup de l'enseignement postsecondaire comme tel à cause des difficultés de répartition que nous avons déjà mentionnées. Cependant il convient d'ajouter quelques observations.

Premièrement, à la suite des nouveaux accords, la contribution fédérale nominale au titre de l'enseignement postsecondaire est passée de 45% du total des dépenses d'exploitation en 1975-1976, à 57% en 1979-1980. Ces chiffres fluctuent quelque peu d'une année à l'autre, mais la tendance générale dénote, sans l'ombre d'un doute, une augmentation très importante des contributions fédérales.

En 1982-1983, la formule de FPE augmentera la contribution fédérale d'environ \$600 millions par rapport à l'accord précédent sur le partage des coûts. Selon Peter Leslie, le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de l'enseignement postsecondaire se caractérise, depuis la Seconde guerre mondiale, par une augmentation des dépenses accompagnée d'une attitude plus discrète et d'une influence décroissante de la part du gouvernement fédéral à l'égard des programmes qu'il finance. La proportion des versements fédéraux aux provinces (environ \$1,7 milliard en 1980-1981) par rapport à la valeur des transferts fiscaux (\$1,4 milliard) augmente sans cesse, ce qui constitue un point particulièrement inquiétant. La cause en est que les recettes fiscales n'ont pas augmenté, comme on l'avait prévu initialement, dans la même proportion que les versements comptants calculés en fonction de la croissance démographique et l'augmentation du PNB, ce qui a entraîné le maintien des paiements de rajustement «transitoires». Actuellement, les prévisions sont de l'ordre de \$873 millions pour 1982-1983, et à \$1,271 milliard en 1986-1987.

Les objectifs initiaux du FPE

De quelle façon l'évolution des dépenses est-elle conforme aux intentions initiales du FPE? Comme il l'avait promis, le gouvernement fédéral a certainement continué de payer une part importante des coûts des programmes; en fait, on pourrait alléguer que, par rapport au total des dépenses dans ce secteur, le financement accordé a quelque peu dépassé les intentions initiales. Comme convenu en 1977, la part du gouvernement fédéral a continué d'être déterminée indépendamment des dépenses provinciales, ce qui a certainement conféré aux provinces plus d'autonomie dans ces domaines. Cependant il semble raisonnable, pour le gouvernement fédéral, de réexaminer l'engagement pris à l'égard des subventions inconditionnelles. Même si

une diminution des coûts avait été prévue en 1977, ce qui s'est produit au demeurant, on est en droit de se demander encore si on avait anticipé un tel remplacement des contributions provinciales et, dans l'affirmative, si cette utilisation de ressources fédérales limitées constitue le moyen le plus efficace et le plus souhaitable.

D'une certaine façon, la nouvelle formule de financement fédéral a conféré un cadre plus rigide aux accords concernant les principaux programmes. Cependant, il est plus difficile de déterminer si cette modification a permis aux établissements actuels fournissant les services de santé et l'enseignement supérieur de planifier leurs activités de façon plus sûre et plus stable. Dans une certaine mesure, il est permis de croire que ces établissements devront encore faire face à des approbations de dépenses fluctuant d'une année à l'autre, ce qui entraînera beaucoup d'incertitudes.

Les nouveaux accords donnent aux provinces un pouvoir décisionnel accru relativement aux programmes et simplifient certainement les modalités administratives. Au cours de la dernière année de l'application des anciens accords, les contributions versées par le gouvernement fédéral aux provinces dans le domaine de l'enseignement supérieur variaient de \$49 par habitant à Terre-Neuve à \$85 au Québec. Depuis lors, toutes les provinces ont reçu le même montant au titre de l'enseignement postsecondaire. Une province qui recevait des subventions relativement peu élevées en vertu de l'ancien accord, en l'occurrence le Nouveau-Brunswick, touche actuellement des contributions beaucoup plus importantes. Cette situation devrait avantageusement permettre aux provinces qui le souhaitent d'augmenter leur part de financement au titre de l'enseignement supérieur selon les priorités qu'elles ont établies. Actuellement, il est peut-être nécessaire de se demander toutefois si cette souplesse a engendré une telle inconstance qu'il est maintenant très difficile d'assurer l'uniformité fondamentale des normes et services, tâche à laquelle le gouvernement fédéral s'est également engagé.

Même si le gouvernement fédéral avait promis en 1977 que toute économie provenant d'une réduction des services reviendrait en totalité aux provinces, il faut insister sur le fait qu'il ne s'était engagé nullement à accepter inconditionnellement ces économies. Étant donné qu'à la même époque,

le gouvernement fédéral s'était formellement engagé à maintenir la norme nationale des services, il ne peut manifestement pas se permettre de faire des économies qui pourraient compromettre le maintien de la qualité de base de ses prestations et limiter la possibilité de les améliorer.

En 1977, il avait promis que la nouvelle formule donnerait plus de ressources aux provinces que les accords précédents, et s'est ce qui c'est produit. La contribution du gouvernement fédéral aux trois programmes a certainement été suffisante. Nous avons déjà souligné que si l'ancien système de partage égal du coût des subventions avait été appliqué en 1979-1980, la participation du gouvernement fédéral à ce secteur aurait été moins élevée que sa contribution effective, \$1,5 à \$1,8 milliard. Cependant, pas plus le secteur de la santé que celui de l'enseignement supérieur n'ont connu d'expansion majeure. En fait, c'est l'inverse qui s'est produit, la hausse des subventions réelles du gouvernement fédéral s'accompagnant d'une baisse de la contribution effective des provinces, d'où l'effet de substitution susmentionné. Par voie de conséquence, les provinces ont pu utiliser des fonds consacrés à la santé et à l'enseignement supérieur à d'autres fins, pour lesquelles elles auraient dû soit augmenter leurs propres impôts soit diminuer leurs dépenses dans d'autres domaines. Il est aussi prouvé que dans certaines provinces, l'insuffisance des subventions pour certains aspects de la santé et de l'enseignement est telle que les normes nationales en sont gravement compromises.

Il est aussi possible de considérer que le FPE a été couronné de succès, en ce sens que la hausse des coûts de prestation des services a été constamment modeste entre 1977 et 1981. Il serait donc indéniable que tous les contribuables canadiens, représentés par le gouvernement fédéral, bénéficient aussi de cette formule. Le moyen le plus efficace d'y parvenir vraiment serait d'adopter un système grâce auquel les contributions fédérales consacrées à la santé et à l'enseignement supérieur retrouvent leur niveau d'origine. Les problèmes actuels de manque de crédits pourraient être compensés par une utilisation plus sélective et plus précise de certains des fonds récupérés grâce à ce retour aux niveaux traditionnels de subventions.

Notre propos n'est pas de commenter en détail la formule utilisée dans le calcul du financement des programmes établis. Il faut cependant souli-

gner qu'elle n'a pas donné tous les résultats escomptés en 1977. Selon les évaluations initiales, l'élément fiscal assurerait la plus grande partie des fonds destinés aux provinces, tandis que les transferts en espèces d'un montant sensiblement moindre, augmenteraient chaque année de façon régulière. Ces transferts revêtent une importance capitale pour le gouvernement fédéral à qui ils permettent une grande latitude en matière de subventions. Nous constatons cependant que la performance généralement médiocre de l'économie au cours de ces dernières années influe automatiquement sur les recettes fédérales, notamment l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur les

sociétés; de ce fait, le gouvernement fédéral a dû augmenter ses débours en espèces, afin de relever les niveaux des transferts d'impôt aux provinces qui ont été plus bas que prévu. Encore une fois, cela n'a pas seulement diminué les fonds que le gouvernement fédéral peut s'autoriser à consacrer à d'autres objectifs fédéraux, mais étant donné que ces débours en espèces sont tirés d'une assiette fiscale relativement «rétrécie», les conséquences financières de la formule sont encore plus graves. De plus grands paiements en espèces faits à partir d'une assiette fiscale aussi peu favorable sont l'une des conséquences de la formule de FPE en période de ralentissement économique.

Chapitre IV

LE SYSTÈME DE SANTÉ

Introduction

Suivant de si près la publication du rapport du juge Emmett Hall sur *Le programme de santé national et provincial du Canada pour les années 1980*¹, ce chapitre devrait inévitablement aborder un grand nombre des mêmes questions. Ce rapport, appelé ci-après *Examen des services de santé*, est considéré comme le document de référence dans ce domaine; le Groupe de travail n'a pas essayé de se livrer à une synthèse statistique analytique du même genre au sujet de la situation du système de santé, et s'est tourné vers l'étude des questions liées spécifiquement à son mandat.

Le reste de cette introduction permet de mieux définir certains problèmes qui dominent actuellement le secteur de la santé. Ces problèmes sont regroupés dans trois grandes rubriques:

- i) la prestation des programmes de santé et les déséquilibres possibles;
- ii) la responsabilité du gouvernement fédéral en matière de respect des conditions de programme et des principes de l'assurance-santé (le problème de la «détérioration» des conditions);
- iii) l'effort national consacré aux soins de santé et l'affectation globale de ressources à ce secteur (le problème de «sous-financement»).

Ce cloisonnement ne peut bien sûr jamais être parfaitement étanche; la question du «sous-financement» est liée au nombre de médecins et à leurs revenus, lesquels sont eux-mêmes liés au problème de la facturation supplémentaire (et en fait à toute la question de l'utilisation inefficace des ressources de santé), ce dernier problème se rattachant lui-même aux préoccupations que suscite la détériora-

tion des conditions de programme, notamment celles d'accessibilité et d'universalité. Il semble néanmoins utile d'agencer selon ces trois grands thèmes l'étude des faits présentés au Groupe de travail.

On remarquera que la première question, qui a d'ailleurs suscité le plus d'observations, a directement trait au système de prestation des soins de santé, à ses problèmes et à ses lacunes. Bien qu'elle soit surtout du ressort des provinces, le Groupe de travail a des idées à faire valoir à cet égard.

Des témoignages recueillis par le Groupe de travail s'est dégagé un tableau du système des soins de santé dans lequel deux grandes catégories de décisions essentielles travaillent peut-être maintenant selon des axes quelque peu divergents. Il s'agit d'abord de l'ensemble des décisions politiques et administratives portant sur la création et la répartition géographique des installations et des services de tous genres. Il s'agit ensuite de l'ensemble des décisions que prennent les médecins—les «gardiens» placés à l'entrée du système—sur l'utilisation de ce dernier.

L'attention du Groupe de travail a été attirée à de nombreuses reprises sur les déséquilibres qui se font jour dans le système de prestation de soins de santé:

- les installations de soins intensifs sont mobilisées pour des malades chroniques nécessitant des soins de longue durée en raison de l'insuffisance des installations de services complémentaires de santé;
- les moyens curatifs—notamment les installations nécessitant de gros investissements et des techniques de pointe—sont privilégiés par rapport aux soins préventifs et aux services de santé communautaire;

- on recourt par trop aux spécialistes de pointe plutôt qu'au personnel infirmier et aux autres professionnels de la santé; et
- la main-d'oeuvre, les services et les installations sont répartis inégalement du point de vue géographique.

Ces problèmes, selon les témoignages entendus, seraient tous liés à un surnombre (et à une répartition toujours inégale) des médecins, sans que le mécanisme voulu d'ajustement—la baisse des revenus relatifs—puisse entrer en jeu pour rétablir l'équilibre.

Le premier problème auquel devrait faire face le Groupe de travail consistait simplement à déterminer dans quelle mesure le gouvernement fédéral pouvait légitimement s'intéresser à ces questions. Le second était de déterminer comment le gouvernement fédéral pouvait exercer l'influence voulue avec les moyens qu'il convenait de mettre à sa disposition. *Le Groupe de travail conclut que, en premier lieu, le fonctionnement du régime d'assurance-maladie et l'efficacité du système de prestation des soins de santé sont d'intérêt national dans une mesure prépondérante et que, en second lieu, le rôle qu'il convient au gouvernement fédéral de jouer consiste à formuler, à contrôler et à faire appliquer les conditions dont il est en droit d'assortir son appui financier aux programmes provinciaux.*

Si la plupart des témoins qui ont évoqué le domaine de la santé ont surtout mentionné les problèmes qu'il pose—et nous y reviendrons—il importe d'en souligner d'abord les aspects positifs du système. Sa caractéristique première est incontestablement le dévouement et la qualité du personnel médical, infirmier et connexe, qui témoignent du haut niveau de nos établissements d'enseignement et de nos hôpitaux de formation, ainsi que des idées et de l'engagement personnel de ceux qui servent dans ce secteur. Malgré tous les problèmes relevés dans ce chapitre, il semble évident qu'en général les Canadiens s'estiment satisfaits du système de soins de santé. C'est ce qui a permis au juge Hall de déclarer, dans son *Examen des services de santé*: «Chez les particuliers et parmi les membres des gouvernements, de la profession médicale et des associations établies de santé je n'ai trouvé personne qui n'était pas en faveur du programme de soins médicaux.»²

Le même avis a été exprimé devant le Groupe de travail par de nombreux organismes, dont le point de vue a été bien résumé par l'*Ontario Health Coalition*: «Le programme de soins médicaux est incontestablement une des plus grandes réalisations sociales de notre pays. L'assurance-santé publique a libéré les Canadiens de toute condition du fardeau financier de la maladie.»³ Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social s'est prononcé dans des termes semblables et les gouvernements provinciaux ont également reconnu en général les réalisations importantes du système canadien de santé publique. Même l'Association médicale canadienne, dont les membres n'ont pas toujours appuyé avec enthousiasme l'assurance-santé, a fait observer: «L'association à contre coeur des gouvernements fédéral et provinciaux et des responsables des services sociaux-médicaux n'a pas toujours été harmonieuse mais s'est soldé par un succès presque sans parallèle dans les services sociaux essentiels offerts à toute la nation.»⁴

Le Groupe de travail n'a reçu aucun témoignage selon lequel les Canadiens n'étaient pas en général satisfaits de leur régime public d'assurance-maladie ou le système de soins médicaux au Canada n'était pas fondamentalement sain et efficace pour l'ensemble des Canadiens. En fait, en dépit de toutes les préoccupations exprimées actuellement à son propos, il semble clair que les Canadiens sont généralement prêts à admettre que le régime de santé publique dont nous nous sommes dotés est l'une des grandes réalisations de la société canadienne et que l'on peut rendre hommage à ceux qui se sont battus pour l'établir.

Système de prestation

Nombre des mémoires présentés au Groupe de travail traitaient des carences du système de prestation, de la répartition des ressources et de l'efficacité de ce système par rapport aux besoins des Canadiens. On peut distinguer quatre genres de problèmes. Le premier touche au développement des installations et des services complémentaires de santé. Ces services permettent de libérer les installations de soins intensifs des malades chroniques et d'offrir à ces derniers des soins plus appropriés. Le deuxième a trait aux solutions de rechange en matière de santé et à la tendance du système actuel à privilégier l'état de maladie et l'aspect curatif. Le troisième genre de problème

tient au déséquilibre de la répartition géographique du personnel, des installations et des services médicaux. Le problème fondamental est l'accessibilité d'offrir des soins médicaux à tous les Canadiens, où qu'ils résident au pays. Le quatrième problème correspond à la sous-utilisation du personnel à formation médicale autre que les médecins. Il est étroitement lié à la question de la prétendue surabondance de médecins.

L'instauration du FPE a donné aux provinces plus de liberté dans la répartition de leurs ressources financières selon leurs besoins et priorités propres. Il était soutenu dans de nombreux mémoires que les accords fiscaux actuels n'offraient pas suffisamment d'encouragements ni de ressources aux provinces pour leur permettre de résoudre ces problèmes de déséquilibre dans l'utilisation des installations et du personnel existants. On y préconisait donc que le gouvernement fédéral intervienne davantage pour veiller à ce que la répartition des ressources dans le système de santé réponde aux besoins d'un dispositif national global favorisant autant la prévention que le traitement de la maladie. Ces préoccupations ont inspiré certaines des recommandations présentées dans les quatre sections suivantes.

Il serait peut-être utile de rappeler d'abord les progrès réalisés à ce jour dans l'expansion et la bonne utilisation des ressources dans le secteur de la santé. Les indices quantitatifs sont impressionnants, sur le plan tant hospitalier que médical. Comme le déclarait l'un des témoins, le professeur J.M. Horne, les chiffres contenus dans le rapport du juge Hall montrent à l'évidence que le Canada est bien pourvu en lits d'hôpitaux et en médecins⁵.

Pour ce qui est des installations hospitalières, les progrès sont indéniables. Grâce à l'instauration de la subvention pour la construction d'hôpitaux en 1948, ainsi qu'à des fonds provinciaux et municipaux et à des contributions volontaires, 46,000 lits furent créés en cinq ans. Sous l'impulsion de l'assurance hospitalière universelle instituée dans les années 50, le réseau d'établissements de soins intensifs connut un vif essor. Avec le recul du temps, on s'aperçoit maintenant que cet élément du système a peut-être reçu trop d'importance, au détriment d'installations et de services moins coûteux et mieux adaptés.

Le tableau IV-1 illustre ce développement rapide, ainsi que la tendance récente à un rééquilibrage en faveur des installations destinées aux malades chroniques. Le rapport de l'*Examen des services de santé* exprime d'ailleurs l'avis que, si l'on disposait d'installations suffisantes pour les soins moins intensifs—comme des maisons de repos des services externes—les hôpitaux actuels permettraient probablement de faire face aux besoins jusqu'au milieu des années 90.

Le tableau IV-2 montre le profil d'utilisation des hôpitaux. Il en ressort des différences extraordinaires entre les provinces.

Malgré les progrès réalisés jusqu'ici, on peut dire que le manque d'installations de soins de longue durée continue de faire problème: certains patients s'en voient interdire l'accès ou doivent attendre extrêmement longtemps, tandis que d'autres risquent d'être dirigés vers les services de soins intensifs, où ils prennent la place ou le tour d'autres malades.

Du côté médical, la question principale est de savoir s'il y a suffisamment de médecins. Lorsque la Commission royale d'enquête sur les services de santé (1964) étudia la proportion de médecins par habitant en 1960 (1/860) et l'éventualité proche de l'assurance-maladie, elle se sentit obligée de recommander la création d'un certain nombre de nouvelles écoles de médecine. Elle fut renforcée dans son opinion par le fait que peu de médecins—l'équivalent approximatif d'une promotion d'une de nos grandes écoles de médecine—immigraient au Canada au cours des années 50.

Pour donner suite à cette recommandation, le gouvernement fédéral créa en 1966 la caisse d'aide à la santé. Les écoles existantes de médecine furent agrandies et cinq autres construites, permettant de faire passer le nombre annuel de diplômés de médecine de 770 en 1960 à 2,000 en 1970. Il s'agissait bien de répondre à un besoin national. Toutefois, un élément totalement imprévu vint modifier la situation: le nombre annuel de médecins immigrants passa à environ 520 en 1960 à 1,200 en 1973, soit presque l'équivalent de la «production» annuelle de toutes les écoles de médecine canadiennes. En outre, très peu de médecins quittent maintenant le Canada. En 1978 et 1979, on a beaucoup parlé des médecins qui émigraient

Tableau IV-1
Lits d'hôpitaux¹
par province et au Canada

Province	1955			1960			1965			1970			1975			1978-79		
	Lits court terme	Lits long terme	Total	Lits court terme	Lits long terme	Total	Lits court terme	Lits long terme	Total	Lits court terme	Lits long terme	Total	Lits court terme	Lits long terme	Total	Lits court terme	Lits long terme	Total
T.-N. pour 1,000 hab.	1 657	204	1 856	1 737	231	1 968	2 545	322	2 867	2 787	162	2 949	3 052	219	3 271	3 043	189	3 232
I.-P.-É. pour 1,000 hab.	620	—	620	608	41	649	578	51	629	634	44	678	642	44	745	686	111	745
N.-É. pour 1,000 hab.	3 943	426	4 369	4 074	296	4 370	4 473	276	4 749	4 917	295	5 212	4 965	250	5 215	5 197	217	5 414
N.-B. pour 1,000 hab.	3 017	141	3 158	3 353	260	3 613	3 759	290	4 049	4 095	354	4 449	4 117	305	4 422	3 967	335	4 302
Québec pour 1,000 hab.	21 445	4 537	25 982	24 785	7 079	31 864	28 530	7 332	35 862	29 097	10 043	39 140	28 917	12 536	41 453	26 761	25 841 ²	57 602
Ont. pour 1,000 hab.	27 439	5 929	33 368	31 299	7 427	38 726	37 164	9 577	46 741	40 464	10 861	51 325	40 630	10 941	51 571	37 951	11 522	49 478
Man. pour 1,000 hab.	5 016	773	5 789	5 507	1 029	6 536	5 846	1 138	7 004	5 738	1 314	7 052	5 617	1 350	6 967	5 384	1 303	6 687
Sask. pour 1,000 hab.	6 790	238	7 028	6 776	709	7 485	7 221	708	7 929	7 098	663	7 761	6 826	892	7 718	6 542	1 241	7 783
Alberta pour 1,000 hab.	8 438	768	9 206	8 393	1 179	9 572	9 259	2 814	12 073	11 614	3 185	14 799	11 648	3 342	14 990	11 293	3 848	15 141
C.-B. pour 1,000 hab.	8 957	909	9 866	9 373	967	10 340	10 463	1 618	12 081	11 386	2 683	14 069	11 823	4 929	16 752	11 611	6 298	17 909
Yukon pour 1,000 hab.	6,7	0,7	7,4	5,5	0,6	6,5	5,8	0,9	6,7	5,3	1,3	6,6	4,8	2,0	6,8	4,5	2,5	7,0
T.N.-O. pour 1,000 hab.	40	15	55	157	—	157	152	8	160	152	9	161	140	4	144	142	4	146
T.N.-O. pour 1,000 hab.	193	—	193	244	—	244	417	58	475	432	28	460	304	22	326	259	31	290
Canada pour 1,000 hab.	87 550	13 940	101 490	96 306	19 218	115 524	110 407	24 212	134 619	118 414	29 641	148 055	118 681	34 834	153 515	112 784	50 945	163 279
	5,6	0,9	6,5	5,4	1,1	6,5	5,6	1,3	6,9	5,6	1,4	7,0	5,2	1,5	6,7	4,8	2,2	7,0

¹ À l'exclusion des hôpitaux pour malades mentaux et des sanatoriums pour tuberculeux pour chaque année. Les données pour 1955 et 1960 ont été rectifiées en tenant compte des chiffres des établissements qui ne présentent pas de déclaration. Les données à partir de 1965 excluent les hôpitaux ne faisant pas de déclaration qui étaient essentiellement dans les Territoires du Nord-Ouest et les petits dispensaires dans d'autres provinces.

² Notamment certains hôpitaux pour malades mentaux au Québec en 1978-1979 auparavant transformés pour dispenser des soins complémentaires.

Source: Santé et Bien-être Canada et Statistiques Canada.

Tableau IV-2

Nombre total d'admissions (adultes et enfants) dans tous les hôpitaux généraux et spéciaux divers faisant des déclarations¹, par province et au Canada, 1955, 1960, 1965, 1970, 1975 et 1978-1979

Province	1955		1960		1965		1970		1975		1978-79	
	Adm.	Pour M. hab.	Adm.	Pour M. hab.	Adm.	Pour M. hab.	Adm.	Pour M. hab.	Adm.	Pour M. hab.	Adm.	Pour M. hab.
T.-N.	34 548	85.1	48 091	107.3	64 716	132.6	78 791	152.7	92 400	168.3	92 402	161.9
I.-P.-É.	13 503	135.0	16 010	155.4	17 704	162.4	21 445	195.0	24 549	206.3	26 051	212.8
N.-É.	96 838	141.8	113 469	156.1	114 723	151.8	131 490	168.1	135 288	164.6	146 872	174.0
N.-B.	81 367	148.8	102 804	174.5	108 629	176.6	115 652	184.5	121 477	180.0	120 909	173.4
Qué.	495 185	109.6	648 562	126.1	797 342	140.3	769 663	128.0	784 714	126.8	778 705 ²	124.2
Ont.	760 573	144.4	928 279	151.9	1 050 890	154.8	1 269 985	168.2	1 439 541	175.0	1 325 675	156.6
Man.	129 610	154.5	164 523	181.6	171 497	177.7	184 636	187.8	175 524	172.3	166 131	161.0
Sask.	180 637	205.7	198 109	216.5	211 814	223.0	214 712	228.2	203 852	222.1	205 819	216.2
Alb.	216 701	198.6	261 700	202.7	287 319	198.2	353 132	221.4	369 141	208.8	378 570	191.6
C.-B.	239 001	178.1	276 912	172.9	316 517	176.1	381 762	179.4	413 751	168.4	412 691	162.1
Yukon	620	56.4	3 333	238.1	2 813	200.9	3 886	228.6	4 004	190.7	3 894	179.0
T.N.-O.	2 959	164.4	2 892	131.5	6 561	243.0	8 184	248.0	7 227	190.2	3 489	80.0
Canada	2 251 542	143.4	2 764 684	154.7	3 150 525	160.4	3 533 518	165.9	3 771 468	165.4	3 661 208	155.5

¹ À l'exclusion des hôpitaux pour malades mentaux et des sanatoriums pour tuberculeux pour chaque année. Les données pour 1955 et 1960 ont été rectifiées en tenant compte des chiffres des établissements qui ne présentent pas de déclaration. Les données à partir de 1965 excluent les hôpitaux ne faisant pas de déclaration qui étaient essentiellement dans les Territoires du Nord-Ouest et les petits dispensaires dans d'autres provinces.

² Notamment certains hôpitaux pour malades mentaux au Québec en 1978-1979 auparavant transformés pour dispenser des soins complémentaires.

Source: Santé et Bien-être Canada et Statistiques Canada.

aux États-Unis—et dont le nombre s'élevait à 730 en 1978, 600 en 1979 et 425 en 1980 contre 260 en 1960. Ce n'est toutefois pas grand chose si l'on songe aux quelque 39,000 médecins qui émigrèrent dans les années 50 alors que le Canada en comptait 18,000 au total.

Ce qui en est résulté, d'après les universitaires qui ont témoigné devant le groupe de travail, est un excédent de médecins dans beaucoup d'agglomérations. Selon eux, c'est là que se trouve la clé des autres problèmes d'utilisation des ressources du système. Nous reviendrons sur ce problème dans la suite du chapitre.

Malgré ce gonflement de l'effectif médical total, les inégalités de répartition subsistent, quoique de façon moins marquée peut-être. Au Nouveau-Brunswick par exemple, le nombre de médecins par habitant est encore inférieur de 40 pour cent à la moyenne nationale (voir tableau IV-3). Étant donné qu'en 1981 il y avait dans la province 765 médecins enregistrés, la Société médicale du Nouveau-Brunswick estimait à 1/913 le rapport médecins/population⁷. Cependant, l'examen des taux régionaux fait ressortir d'importants écarts, les médecins étant concentrés dans trois agglomérations. C'est ainsi que dans la région sanitaire numéro 6 (nord-est du Nouveau-Brunswick), le rapport passe à 1/1493, alors que pour le Canada il est actuellement évalué à 1/558 par l'AMC.

Le rapport de l'*Examen des services de santé* faisait remarquer—en applaudissant à ce changement—que le passage au financement global facilitait les efforts des provinces en vue de rééquilibrer les dépenses de santé, aux dépens des soins médicaux et hospitaliers et au profit, d'une part, de la prévention et de la promotion de la santé et, d'autre part, des services de soutien, grâce aux nouvelles subventions pour les services complémentaires de santé.

Étant donné les difficultés que soulèvent les grandes réorientations de ce genre, il est encourageant de constater les progrès réalisés à cet égard par les provinces. Les statistiques fournies par Santé et Bien-être Canada révèlent que, sur l'ensemble des dépenses provinciales de santé, la part des services complémentaires de santé est passée de 11.7 pour cent en 1976-1977 à 13.7 pour cent en 1980-1981 et celle des autres services de santé de 16.2 à 17.4 pour cent.

Du côté hospitalier, donc, on a constaté une croissance notable des installations, mais aussi l'apparition d'un déséquilibre. Du côté médical, on a observé une augmentation appréciable du nombre des médecins, mais aussi une situation qui se caractérise maintenant peut-être par un excédent global et certainement par un déséquilibre grave de la répartition géographique. En ce qui concerne l'orientation générale des efforts, on relève l'importance plus grande donnée à la prévention et aux services complémentaires de santé, mais il reste encore beaucoup à faire à cet égard. Ces questions sont examinées plus à fond dans les pages qui suivent.

Services complémentaires de santé Par l'accord de FPE de 1977, le gouvernement fédéral a élargi son appui au secteur de la santé en ajoutant une subvention par habitant au titre des services complémentaires de santé, c'est-à-dire des soins intermédiaires en maison de repos, des soins en établissement pour adultes, des hôpitaux psychiatriques convertis, des soins à domicile et des soins ambulatoires. La souplesse de la formule de FPE devrait permettre aux provinces de développer ces services en prévision de la croissance des besoins liés au vieillissement de la population canadienne.

On signalait au début du chapitre une certaine réorientation des dépenses en faveur des services complémentaires de santé dans le cadre du FPE. Malgré cette tendance, le Groupe de travail s'est entendu dire à plusieurs reprises que le FPE ne fournissait ni les ressources ni les encouragements nécessaires à la mise en place d'installations et de services complémentaires de santé suffisants.

On a fait valoir tout particulièrement la nécessité d'accroître le nombre de maisons de repos et de développer les soins à domicile afin de libérer des lits dans les services de traitement actif. Le Groupe de travail a été frappé par ce que l'AMC a déclaré au sujet des malades chroniques, qui, en occupant des lits en soins intensifs, retardent l'admission des patients qui, eux, devraient y être placés:

Pratiquement toutes les collectivités souffrent d'un manque sérieux et continu d'installations pour les soins prolongés et pour les malades chroniques ainsi que d'une pénurie de maisons de santé, et de programmes de soins à domicile.⁸

En outre, il semble que les provinces de l'Atlantique ne puissent en général répondre à ces besoins. Le rapport spécial des ministres de la Santé de ces provinces, évoquant l'incorporation des services complémentaires de santé au FPE, affirme que la subvention par habitant a été fixée bien en-dessous du coût réel de ces services, de sorte que leurs provinces n'ont pu développer ces derniers en fonction de leurs besoins. Le Nouveau-Brunswick, par exemple, souligne dans son mémoire que, si d'importants progrès ont été réalisés dans le domaine des services complémentaires de santé, il reste encore énormément à faire (notamment au niveau des services communautaires et à domicile) pour que ces services offrent une solution de rechange aux soins en établissement, qui reviennent cher. Si l'on compare les transferts effectivement reçus au titre des services complémentaires de santé dans le cadre du FPE aux

paiements qu'aurait produits le Régime d'assistance publique du Canada, on constate que huit des dix provinces ont gagné à l'adoption du FPE. Seules l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve y ont perdu par rapport au RAPC. La question est examinée plus en détail à l'annexe A de ce chapitre.

Une autre question en matière de services complémentaires de santé est celle des conditions de programme. A part l'obligation élémentaire de fournir des renseignements d'ordre statistique, aucune condition nationale de programme ne s'applique à ces services. Toutes les provinces imposent une obligation de résidence et pratiquent la facturation des usagers, sans uniformité apparente entre elles. L'expression «facturation des usagers» désigne l'imposition de ce que l'on appelle en anglais «user charges».

Tableau IV-3
Population par médecin civil actif au Canada, par province

	Internes et résidents compris				
	1961	1965	1970	1975	1980
Terre-Neuve	1,991	—	1,114	758	674
Île-du-Prince-Édouard	1,149	—	1,144	983	816
Nouvelle-Écosse	1,044	—	761	595	539
Nouveau-Brunswick	1,314	—	1,109	909	902
Québec	853	—	681	573	520
Ontario	776	—	646	544	516
Manitoba	823	—	702	588	547
Saskatchewan	973	—	805	702	677
Alberta	982	—	716	663	627
Colombie-Britannique	758	—	625	568	510
Yukon	—	—	900	948	768
Territoires du Nord-Ouest	—	—	1,619	1,410	1,070
Canada	857	779	689	585	544
	Internes et résidents non compris				
	1961	1965	1970	1975	1980
Terre-Neuve	—	—	1,301	939	853
Île-du-Prince-Édouard	—	—	1,168	1,000	844
Nouvelle-Écosse	—	—	898	762	673
Nouveau-Brunswick	—	—	1,235	987	958
Québec	—	—	882	710	619
Ontario	—	—	781	659	626
Manitoba	—	—	868	713	660
Saskatchewan	—	—	931	809	780
Alberta	—	—	850	785	765
Colombie-Britannique	—	—	702	626	558
Yukon	—	—	900	948	768
Territoires du Nord-Ouest	—	—	1,619	1,410	1,097
Canada	988	955	837	703	646

Source: Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Dans le cadre du programme de transfert fédéral global au secteur de la santé qu'il propose, le *Groupe de travail recommande*

que les gouvernements fédéral et provinciaux élaborent de concert les critères et conditions nécessaires pour que les transferts au titre des services complémentaires de santé permettent d'atteindre le but visé, soit la mise en place d'installations satisfaisantes en matière de services complémentaires de santé.

Les autres approches des services de santé Les groupes de défense des consommateurs se sont plaints de ce que le Canada s'était doté d'un système de soins curatifs plutôt que d'un système vraiment global de santé. Beaucoup se sont appuyés sur le document *Nouvelles perspectives de la santé des Canadiens*⁸, publié en 1974 par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, l'hon. Marc Lalonde, pour demander l'accroissement des ressources destinées aux soins préventifs et à la promotion de la santé. Ce document souligne que, pour améliorer la santé des Canadiens à l'avenir, il faudra s'attaquer surtout aux causes fondamentales de morbidité et de mortalité, c'est-à-dire aux habitudes et au milieu de vie des Canadiens (milieu de travail compris). Les cinq stratégies exposées dans ce document portent sur la promotion de la santé, les mesures d'ordre réglementaire, la recherche, l'efficacité dans la prestation des soins de santé et la détermination des objectifs. Envisager la santé avant tout du point de vue des soins hospitaliers et médicaux, comme on le fait actuellement, revient selon le même document à faire preuve d'une vision étroite qui a conduit à la mise sur pied d'un système coûteux à l'extrême axé sur le traitement des maladies par le tandem médecin-hôpital. La *Canadian Health Coalition* recommande que les prochains accords fiscaux comportent des incitations à dépasser le *statu quo* à cet égard.

Outre une réorientation des ressources en faveur de la prévention plutôt que du traitement des maladies, plusieurs mémoires préconisaient une

solution de rechange plus efficace et moins coûteuse que le système actuel de prestation de soins reposant sur les médecins et les hôpitaux. C'est toute la philosophie des services communautaires qui devrait être intégrée au système de soins de santé, ce qui comporterait l'établissement de centres de santé communautaires où un personnel salarié comprenant des médecins pratiquerait la prévention et la promotion aussi bien que le traitement. Des ressources accrues doivent être consacrées à la création de ces centres et de services communautaires (par exemple, services de soins à domicile, de soins infirmiers et de transport), de manière à assurer une meilleure prise en charge des patients dans leur milieu, lorsque la chose est possible, plutôt qu'en établissement, comme le recommandait le rapport Hastings⁹ de 1972, commandé par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social*.

Pour ceux qui prônent une approche différente des services de santé, le problème a pour origine les lois actuelles en matière de soins hospitaliers et médicaux ainsi que le principe de la rémunération des praticiens à l'acte, qui favorisent une médecine orientée vers le traitement de la maladie plutôt que vers sa prévention, la promotion de la santé et la réadaptation. C'est ce qui a conduit certains à déclarer qu'on gaspillait probablement de 30 à 40 pour cent de nos ressources médicales parce que les pouvoirs publics n'avaient pas modifié la structure du secteur lors de l'instauration de l'assurance-maladie¹⁰.

D'après les groupes prônant le concept global de domaine de la santé introduit dans document Lalonde et la philosophie «communautaire» des soins de santé, c'est du gouvernement fédéral que doit venir l'initiative de l'état fédéral. Cela n'implique pas forcément ou exclusivement une augmentation des engagements financiers, mais plutôt une influence dans le sens d'une réorientation des ressources. *Le Groupe d'étude souscrit à cette approche globale de la santé et à la conception communautaire des services de santé, et recommande que les gouvernements fédéraux et provinciaux s'efforcent de préciser les conditions ou les critères de programme qui permettraient une meilleure application de cette approche.*

La position de la Saskatchewan mérite peut-être d'être mentionnée à cet égard, puisque cette province a été à l'origine de l'assurance médicale

* Ce rapport recommandait le centre de santé communautaire à la fois comme approche nouvelle des soins de santé et comme moyen de lutte contre la hausse rapide des coûts du système existant.

publique au Canada: «Le gouvernement de la Saskatchewan juge essentiel d'étendre le régime national de santé aux programmes communautaires ayant pour objectifs la prévention et la promotion.»¹¹. La province propose que les gouvernements fédéral et provinciaux concluent une nouvelle association de partage des frais de manière à étendre le champ de la protection de la santé aux programmes communautaires, à la prévention et à la promotion. Dans son mémoire, le gouvernement de la Saskatchewan ajoute:

Le régime de santé canadien n'a pas d'objectifs explicites, même si plusieurs sont implicites... Si l'on spécifie les priorités et les objectifs nationaux, la prévention et la promotion n'apparaîtront plus comme marginales. Elles seront liées directement aux objectifs nationaux en matière de santé.¹²

Les déséquilibres géographiques Les différences de province à province et à l'intérieur d'une même province, en matière de services de santé, sont des problèmes mentionnés dans plusieurs mémoires. La question est de savoir dans quelle mesure, d'une part, les Canadiens des régions isolées ont accès à des services de santé complets et, d'autre part, les provinces «défavorisées» peuvent atteindre les normes nationales de qualité en matière de soins de santé.

Il est généralement reconnu—notamment dans l'*Examen des services de santé* et le rapport des ministres de la Santé des provinces de l'Atlantique—que les normes de soins de santé dans cette région sont bien en deçà de la moyenne nationale.¹³ On semble convenir généralement qu'une forme quelconque de financement supplémentaire est nécessaire pour corriger ce déséquilibre qui persiste. Selon certains, les provinces de l'Atlantique étaient bien en arrière des autres provinces au moment de leur adhésion aux programmes nationaux et ni la péréquation, ni le partage des frais, ni le financement global n'ont fourni de ressources suffisantes pour permettre le rattrapage nécessaire.

Pour d'autres, au contraire, les paiements de péréquation fiscale sont justement là pour corriger en faveur des provinces «défavorisées» les différences de capacité fiscale. De plus, et le mécanisme précédent de partage des frais et la formule actuelle de financement global ont dégagé les ressources financières nécessaires pour faciliter la

réalisation des normes nationales de programme et améliorer la qualité des services de santé dans ces provinces. (Bien entendu, si les coûts ou les «besoins» sont plus élevés dans les provinces défavorisées qu'ailleurs, il est possible que le financement offert par la formule actuelle de péréquation n'ait pas été suffisant. Cet argument figurait dans le rapport des ministres de la Santé des provinces de l'Atlantique. Un problème important reste sans réponse, celui de la mesure de ces besoins supplémentaires, s'ils existent.)

Au sein d'une même province se pose ensuite la question des services de santé à fournir à la population éparsée des régions éloignées. Les associations de médecins comme les groupements d'infirmières ont souligné la concentration de personnel médical dans les régions urbaines et les pénuries évidentes—de spécialistes notamment—dans les régions éloignées.

La clause d'accessibilité des programmes ne signifie pas, bien entendu, qu'il faille que tous les services soient quasiment à la porte de tous les habitants. Les limitations de ressources empêchent les gouvernements provinciaux de fournir toute la gamme des services de santé d'une manière égale dans toute une province. A moins d'une dégradation évidente de cette accessibilité, le gouvernement fédéral devrait se limiter à des initiatives visant à rendre les services plus accessibles à ces habitants. Un certain nombre de mémoires ont effectivement recommandé la mise en place d'incitations à l'amélioration de la répartition géographique de la main-d'oeuvre et des services.

La sous-utilisation des professions de soutien Les problèmes de l'importance exagérée donnée au traitement aux dépens de la prévention et le déséquilibre géographique des services offerts sont tous deux liés à celui de la sous-utilisation des infirmières et des autres professionnels de la santé. L'Association des infirmières et infirmiers du Canada, en particulier, a déclaré que non seulement les aides infirmières et les infirmières en titre pouvaient dispenser les services de santé de base au public, mais que c'était parfois ce qu'on attendait d'elles. Cependant, ni la loi ni les barèmes d'honoraires, qui encouragent les médecins à traiter les patients directement, ne favorisent cette pratique.

L'utilisation plus complète du personnel de santé autre que les médecins dans la prestation des services est un problème reconnu par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Le ministre a toutefois signalé qu'une utilisation accrue de ce personnel posait un problème délicat touchant à la fois aux pratiques des sociétés médicales et aux dispositions législatives. De plus, des universitaires ont affirmé que, faute d'une solution satisfaisante du problème posé par le nombre de médecins, une utilisation plus efficace des autres professionnels de la santé n'offrait guère de chances de contribuer à la réduction du coût des soins de santé, étant donné qu'en l'absence d'autres changements les médecins continueraient de déterminer la fréquence des visites et le genre de traitement à dispenser aux patients. Le mémoire de la *British Columbia Medical Association* va un peu dans le même sens lorsqu'il affirme que, pour atténuer les problèmes des médecins (et notamment des médecins de famille), il leur a fallu recevoir plus de patients et consacrer moins de temps à chacun afin de maintenir leur revenu net face à l'inflation¹⁶.

La coordination Nombre des mémoires traitant des problèmes de répartition des ressources dans le système de prestation des services de santé étaient inspirés par un thème commun, à savoir la nécessité de mieux coordonner les efforts entre les gouvernements, les «fournisseurs» des services de santé et leurs utilisateurs. Le besoin d'une politique nationale globale de la santé a souvent été souligné. Cependant, ces groupes ont demandé encore plus fréquemment la création d'un conseil canadien de la santé dont le rôle serait de coordonner la définition, la planification et l'application d'une politique de la santé au Canada. Aux yeux de certains groupes, cet organisme pourrait aussi exercer une fonction de surveillance afin de veiller au respect des conditions nationales du programme de santé. La recommandation la plus structurée à ce sujet a été faite par l'Association des hôpitaux du Canada:

Ni les services de soins ni les gouvernements ne sont bien équipés pour faire face aux importantes difficultés que représente la formulation de politiques en matière de santé. Toutes les associations hospitalières et médicales, les gouvernements, les enseignants et ceux qui s'interrogent sérieusement sur la nécessité d'avoir une politique en matière de santé sont d'accord là-dessus. Les méthodes d'information et les moyens d'évaluation manquent encore. Il faudrait donc créer un organisme indépendant composé de spécialistes.

Il faut fixer des objectifs adéquats pour s'assurer que le système de prestations des soins utilise mieux ses ressources. Il faut trouver des moyens d'évaluation, rendre les données disponibles, trouver et évaluer d'autres façons de dispenser les soins. Sans cela on ne fera que prendre des décisions hâtives, avant d'avoir réellement saisi le problème.

L'Association des hôpitaux du Canada propose la création d'un conseil indépendant de la santé chargé d'examiner la politique en matière de santé et de fournir les éléments de base voulus pour la prise de décision.¹⁷

Le Groupe de travail remarque que cette proposition figurait aussi dans l'*Examen des services de santé* et considère qu'il vaut la peine d'y donner suite.

Les conditions de programme

Les conditions à respecter par les provinces pour avoir droit aux transferts fédéraux d'assurance médicale sont énoncées dans la Loi de 1957 sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques ainsi que dans la Loi de 1966 sur les soins médicaux. L'adoption de la Loi sur le financement des programmes établis (FPE) a bien modifié le mode de calcul des transferts fédéraux, mais non ces conditions, qui demeurent les suivantes:

1. *universalité*: les services assurés doivent être offerts à tous les résidents à des conditions uniformes (pour les soins médicaux, ce critère est respecté lorsque 95 pour cent des résidents assurables sont protégés);
2. *caractère complet des services assurés*: tous les services spécifiés dans les lois respectives en matière de soins hospitaliers et médicaux doivent être offerts à tous les résidents y ayant droit;
3. *accessibilité*: les services assurés doivent être offerts d'une manière qui n'empêche pas, directement ou indirectement, par des frais ou d'autres moyens, les personnes y ayant droit d'y avoir un accès raisonnable;
4. *transférabilité*: une province doit rembourser les frais de services assurés dispensés à ses résidents y ayant droit alors qu'ils sont à l'extérieur de la province; et

5. *administration publique*: le programme doit être soit administré sur une base non lucrative par une autorité publique nommée ou désignée par le gouvernement provincial.

Les provinces doivent respecter ces conditions pour continuer de bénéficier des contributions fédérales au titre de la Loi sur les accords fiscaux. Dans les ententes antérieures de partage des frais, l'exigence de financement équivalent et la sanction pénalisant la facturation autorisée des usagers des services hospitaliers constituaient des incitations au respect des conditions de programme. Avec le FPE, ce contrôle a en grande partie disparu, selon certains, en faveur d'une souplesse et d'une autonomie accrues pour les provinces, les conséquences en étant une plus grande restriction des dépenses provinciales, une dégradation possible des conditions nationales de programme et la révélation que ces conditions n'étaient ni bien définies ni suffisamment contrôlées, et méritaient donc d'être précisées. Le Groupe d'étude a reçu de nombreux mémoires ou dépositions déplorant la détérioration de certaines conditions de programme.

Il est inutile de reproduire ici l'exposé présenté dans le récent *Examen des services de santé*. Le Groupe de travail a préféré résumer les préoccupations qui lui avaient été exposées directement, avant de présenter ses recommandations sur deux questions primordiales. Les cinq conditions sont étudiées dans l'ordre, à l'exception de celle, cruciale, de l'accessibilité, qui, faisant l'objet d'un plus long développement, est reportée à la fin.

Universalité L'universalité est liée à deux facteurs: le nombre de résidents d'une province protégés par le régime d'assurance et les conditions limitant les services assurés. Trois provinces (l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-britannique) et le Yukon imposent des primes d'assurance médicale ou hospitalière d'une façon susceptible de compromettre le respect de la condition d'universalité. Cependant, les faits ne sont pas concluants.

L'Ontario est la seule province où l'assurance hospitalière et l'assurance médicale sont toutes deux liées aux primes. En Colombie-Britannique, les primes ne s'appliquent qu'à l'assurance médicale alors qu'en Alberta et au Yukon les droits ne dépendent absolument pas des primes. Bien que le

régime de la Colombie-Britannique soit entièrement facultatif et celui de l'Ontario semi-facultatif (en ce sens que les cotisations ne sont obligatoires que pour le personnel des établissements comptant 15 employés ou plus), le seul fait présenté au Groupe de travail qui pourrait permettre de conclure à une détérioration possible de l'universalité était tiré d'une enquête menée en Ontario, selon laquelle de 20 à 25 pour cent des patients fréquentant les centres de santé communautaires avaient peut-être des problèmes à cet égard. Un comité spécial de l'Assemblée législative ontarienne concluait en 1978 que seulement 25 pour cent des personnes qui avaient droit à un allègement de prime avaient réussi à se sortir du dédale administratif des divers programmes.

Les trois provinces qui imposent actuellement des primes ont déclaré publiquement qu'elles n'avaient pas l'intention de remplacer ce système par une autre forme de financement. Elles prétendent que c'est une façon de sensibiliser les citoyens au coût des services médicaux. De plus, certaines provinces sont d'avis qu'à titre de principe la population doit participer plus directement au financement de ces services.

Le Groupe de travail reconnaît que les primes ont toujours fait partie intégrante de l'assurance médicale au Canada. En outre, elles constituent essentiellement une forme d'imposition directe; or, le choix des méthodes de financement des services publics provinciaux est du ressort des provinces. Si la Commission royale d'enquête de 1964 sur les services de santé a accepté les primes comme méthode de financement de l'assurance-maladie, l'*Examen des services de santé* de 1980 exprimait la crainte que ce système ne risque de compromettre l'objectif d'universalité, tout en admettant que l'ampleur du problème était en grande partie une inconnue. *Le Groupe de travail conclut que les primes d'assurance hospitalière et médicale constituent une forme régressive d'imposition et qu'il est regrettable qu'on y ait recours pour financer un service aussi essentiel que la santé publique. Le Groupe de travail recommande*

qu'on mette au point une définition et une mesure plus claires de l'universalité de la protection pour assurer le respect de ce principe.

Les trois provinces qui imposent des primes prévoient aussi des exonérations en faveur des personnes âgées et des personnes à faible revenu. Cela n'est pas perçu comme une infraction à la partie du critère d'universalité qui porte sur les «conditions uniformes». Cependant, soit qu'elles ne soient pas suffisamment informées, soit qu'elles ne veuillent pas faire une demande d'aide ou qu'elles aient du mal à l'obtenir, les personnes à revenu modique sont souvent insuffisamment protégées. *Le Groupe de travail reconnaît aux gouvernements provinciaux qui perçoivent des primes le droit de recouvrer auprès des résidents non assurés qui n'ont pas droit à un allègement de prime, mais ont choisi de ne pas payer les primes applicables, le coût des services de santé dispensés à ces résidents. Le Groupe de travail convient néanmoins que le paiement préalable de primes ne devrait pas être exigé pour avoir droit aux traitements.*

Caractère complet des services assurés Pour ce qui est du caractère complet des services assurés dans les lois (sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques et sur les soins médicaux), aucun élément indiquant l'existence de problèmes n'a été porté à l'attention du Groupe de travail, si ce n'est que, d'après l'Association des hôpitaux, la poursuite des restrictions financières risquait de compromettre à l'avenir le caractère complet des services hospitaliers.

Dans les cas des soins médicaux, l'*Examen des services de santé* concluait que la «facturation supplémentaire»* (évoquée plus loin) avait réduit le caractère complet et l'accessibilité des services en limitant l'accès de la population à certains services spécialisés. Etant donné que la facturation supplémentaire semble être surtout le fait des spécialistes et que le nombre de spécialistes d'une discipline donnée est généralement limité dans la plupart des régions du pays, le recours à cette pratique de la part de quelques médecins peut suffire en fait à limiter sérieusement l'accessibilité des services assurés dans certaines régions.

Un certain nombre de groupes d'intérêt particuliers (par exemple soins de santé mentale, soins de la vue, services pharmaceutiques, dentaires, chiropractie, personnes handicapées) ont soutenu que

*Ce terme est employé dans ce document pour rendre l'expression anglaise *extra-billing*.

les Canadiens ne bénéficiaient pas d'une protection égale ni suffisante à l'égard de ces services spéciaux. Même si les services existants ne s'accompagnent effectivement pas d'une protection aussi complète que l'avait préconisé la Commission royale d'enquête de 1964 sur les services de santé, cela ne peut pas être considéré comme un manquement aux critères nationaux actuels de programme—puisque dans ce cas les prestations vont au-delà de ce qui est prévu dans la loi. Ces services sont donc offerts à la discrétion et selon les priorités des provinces; le gouvernement fédéral ne peut élargir la gamme des services assurés sans consensus des provinces. *Le Groupe de travail recommande*

que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, dans le cadre du réexamen général des programmes de santé recommandé par le Groupe de travail sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, entame des pourparlers avec les gouvernements provinciaux en vue de réviser et de mettre à jour les listes de services de santé essentiels assurés figurant dans la législation actuelle aux fins d'une définition du caractère complet des services.

Le Groupe de travail a également pris bonne note des préoccupations que suscite l'écart entre les niveaux de services offerts dans les provinces défavorisées—et plus particulièrement les provinces de l'Atlantique—et les normes nationales. La nécessité de fournir des fonds supplémentaires afin d'atténuer ce problème a été soulignée dans de nombreux mémoires, ainsi que par les gouvernements provinciaux. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a reconnu cette nécessité mais a indiqué que les restrictions de dépenses empêchaient de fournir un surcroît de financement pour le moment.

Transférabilité La transférabilité des prestations signifie que les résidents d'une province continuent d'être protégés s'ils ont besoin de soins médicaux ou hospitaliers à l'extérieur de la province ou s'ils déménagent dans une autre province.

Le Groupe de travail n'a pas reçu de plainte au sujet du deuxième type de situation. Toutefois, certaines préoccupations ont été exprimées, d'une part, par des médecins inquiets de ne pouvoir

recouvrer leurs honoraires auprès de résidents d'autres provinces en visite et, d'autre part, par des groupes de consommateurs qui ont souligné les problèmes posés par la protection à l'extérieur de la province de résidence. Ces problèmes tenaient aux différences d'honoraires médicaux et de tarifs hospitaliers, au paiement direct et aux difficultés administratives de remboursement. Toutes les provinces sauf la Colombie-Britannique ont maintenant conclu un accord sur l'admissibilité et la transférabilité des prestations assurées dans le cas des soins hospitaliers, mais non des soins médicaux. Les gouvernements provinciaux et fédéral contribuent aussi à une caisse supplémentaire d'assurance-santé destinée à rembourser les Canadiens, qui, sans y être pour rien, ne peuvent obtenir une protection complète. Ces mesures ne règlent cependant pas les problèmes soulevés dans les mémoires.

Plus précisément, la question de la transférabilité doit être étudiée sur différents plans. Le droit légal aux services ne devrait en principe poser aucun problème: les définitions des lois sont les mêmes dans toutes les provinces, ce qui assure la protection des résidents qui voyagent ou déménagent d'une province à l'autre. Les problèmes administratifs relatifs à la détermination de la qualité de résident ou à la protection dans les provinces qui imposent des primes obligent peut-être à apporter des réserves à ce postulat général.

De même, les différences de gamme ou de valeur des services assurés peuvent entraîner des difficultés de règlement ou de recouvrement entre provinces et, par conséquent, une obligation de paiement direct ou préalable pour les patients venant d'autres provinces. Ces pratiques risquent de mettre dans l'embarras certains de ces patients, voire de faire obstacle en pratique à la protection totale des services assurés. Les délais de remboursement des patients aggravent évidemment le problème. *Le Groupe de travail recommande donc*

qu'un mécanisme central de compensation de l'assurance-maladie soit mis sur pied de sorte que les résidents d'une province puissent avoir facilement accès aux services dans toute autre province sans obstacles administratifs ni embarras pour l'assuré.

Le problème des patients qui veulent ou doivent se faire soigner dans une autre province peut être complexe. Certains régimes provinciaux exigent que le patient obtienne une autorisation préalable avant de chercher à recevoir un traitement médical assuré dans une autre province. Si un patient, pour des raisons d'ordre religieux, personnel ou ethnique, préfère être soigné dans une province en particulier, il n'existe actuellement aucune disposition lui permettant d'en appeler du choix fait par le médecin ou de la décision des autorités provinciales de ne pas lui rembourser les services qui lui ont été dispensés hors de la province sans autorisation préalable.

En recommandant la création d'un mécanisme de règlement ou de compensation plus efficace, le Groupe de travail estime que tous les services normalement assurés dans la province de résidence du patient devraient être automatiquement couverts, mais au tarif normalement appliqué dans la province où les services sont dispensés. Lorsqu'un patient est adressé hors de la province par un praticien qualifié, le système devrait également prévoir le paiement intégral des services assurés non disponibles dans la province de résidence. De plus, lorsque des considérations particulières d'ordre ethnique ou linguistique sont importantes, le mécanisme de règlement pourrait comporter des dispositions administratives permettant d'examiner, à la demande du patient, les recommandations de traitement hors de la province.

Administration publique Pour ce qui est de l'administration publique de l'assurance-maladie, le Groupe de travail n'a rien trouvé ni entendu qui puisse faire croire à la détérioration de ce critère. Il a toutefois été relevé que son extension éventuelle au domaine des services complémentaires de santé devrait, étant donné le grand nombre d'exploitants qui y travaillent actuellement, être graduelle et prudente, quel que soit le rôle qu'on juge approprié pour les exploitants privés dans ce secteur.

Accessibilité La principale préoccupation au sujet des conditions de programme porte sur l'accessibilité. Dans le domaine des services hospitaliers, cette préoccupation est liée à la facturation des usagers* ou aux frais imposés dans un but de dissuasion. Dans le cas des services médicaux, on a

*Ce terme est employé dans ce document pour rendre l'expression anglaise *user charges*.

attribué la détérioration de l'accessibilité à la non-participation des médecins au régime et à la facturation supplémentaire.

La loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques stipule que les provinces doivent veiller à ce que les services soient « assurés d'une façon qui n'empêche pas ou n'entrave pas, directement ou indirectement, par l'imposition de frais ou autrement, l'accès aux services assurés par les personnes admissibles et y ayant droit ». Avant le FPE, toutes les sommes qu'une province percevait grâce aux frais hospitaliers autorisés étaient déduites de la contribution fédérale. Le financement global s'est accompagné d'une suppression de cette disposition et, donc, de l'obstacle à la facturation autorisée.

Dans trois provinces, on fait payer aux patients, sous une forme quelconque, les soins hospitaliers intensifs. A Terre-Neuve, il existe des frais pour les salles d'hôpitaux, tandis qu'en Alberta il faut acquitter des droits pour être admis dans un hôpital général. La Colombie-Britannique fait payer des frais d'hébergement pour les services hospitaliers, ainsi que d'autres frais pour les services de consultation externe, l'urgence et les petites opérations chirurgicales. Dans tous ces cas, les droits à acquitter par l'utilisateur sont peu élevés. Dans les témoignages qu'a reçus le Groupe de travail, rien n'a indiqué que ces droits constituaient un obstacle à l'accessibilité, étant donné les exonérations prévues dans ces provinces. Le Groupe de travail souscrit néanmoins à l'avis exprimé dans l'*Examen des services de santé* selon lequel la facturation de l'utilisateur est contraire au principe et à l'esprit du programme national de santé préconisé par la Commission royale de 1964, qui mettait l'accent sur le principe du précompte, par opposition à la facturation de l'utilisateur.

Selon diverses études, le fait de facturer les usagers entraîne une réduction immédiate de l'utilisation des services par les patients, touche davantage les économiquement faibles et ne contribue pas forcément à limiter les abus dans l'utilisation des services.

La facturation des usagers pose donc un paradoxe au niveau de l'application pratique: lorsqu'elle est suffisamment élevée pour produire un

effet de dissuasion, celui-ci s'exerce sur les mauvaises personnes (les gens âgés et les pauvres, surtout); lorsqu'elle est assez basse pour être acceptable sur le plan distributif, elle ne vaut plus la peine d'être perçue, les frais administratifs dépassant la recette. *Par conséquent, pour des raisons à la fois de principe et d'ordre pratique, le Groupe de travail est d'avis qu'il convient de décourager la facturation des usagers comme non conforme à la condition d'accessibilité.* Pour le Groupe de travail, cette recommandation ne doit pas être rattachée au débat sur les « frais d'hébergement » pour les soins de longue durée dispensés dans les sections de services complémentaires de santé des hôpitaux généraux.

La principale question à laquelle le Groupe de travail a été confronté au cours de ses audiences est peut-être la détérioration prétendue de l'accès aux soins médicaux à cause de la facturation supplémentaire. L'*Examen des services de santé* exprimait l'avis que cette pratique faisait obstacle à l'accessibilité. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social partage ce point de vue. De nombreux mémoires se sont prononcés en faveur de l'interdiction de la facturation supplémentaire, comme c'est maintenant le cas au Québec.

Ce sont surtout les sociétés médicales qui ont plaidé la cause de la facturation supplémentaire, en invoquant diverses raisons, notamment:

- elle favorise chez l'utilisateur le « sens des responsabilités économiques et fiscales »;
- elle accroît la contribution financière du secteur privé au régime (réduisant ainsi le fardeau du contribuable); et
- elle valorise la relation patient-médecin.

On a aussi fait valoir que le principe de l'assurance-maladie publique était conçu pour ne couvrir qu'une partie du coût des services. Enfin la facturation supplémentaire a été présentée comme un baromètre du mécontentement des médecins et une soupape de sécurité pour les praticiens qui se sentent aliénés et insuffisamment payés. Dans ces mémoires, la désaffiliation* et la facturation supplémentaire étaient considérées comme une solution de rechange acceptable au retrait des services par les médecins insatisfaits des honoraires prévus par le régime d'assurance. (Étant donné que les médecins qui ont comparu devant le Groupe de

*Ce terme est employé ici pour rendre l'expression *opting-out* dans le contexte des professions médicales.

travail ne considéraient pas en général le retrait des services comme une stratégie acceptable de négociation, et qu'ils n'acceptaient pas l'arbitrage obligatoire pour sortir d'une impasse dans les négociations, la facturation supplémentaire apparaissait comme le seul moyen de défense convenable face à un barème d'honoraires jugé insatisfaisant.) Il a été affirmé à titre de principe que les médecins avaient le droit, en tant que professionnels exerçant à leur propre compte, d'établir la valeur de leurs services.

On a également avancé divers arguments contre la la facturation supplémentaire qui, dit-on, menace le caractère fondamental du régime de soins médicaux, car:

- tous les membres ou presque d'une discipline spécialisée peuvent se désaffilier; c'est fréquemment le cas pour les spécialistes tels que les obstétriciens et les ophtalmologistes;
- tous les généralistes ou presque d'une région donnée peuvent pratiquer la facturation supplémentaire, ce qui limite considérablement le choix pour beaucoup de gens;
- telle qu'elle est appliquée dans les faits, la facturation supplémentaire n'est pas, comme on le prétend, un moyen pour faire passer un revenu médiocre à un niveau modérément acceptable. En fait, la plus grande partie des sommes qu'elle permet de percevoir va aux médecins à revenu élevé; et
- les médecins prétendent ne pas imposer la facturation supplémentaire aux patients à faible revenu, mais la chose s'est quand même produite pour certains retraités et certains chômeurs, le recouvrement des sommes en jeu ayant même été confié à des agences de perception.

L'Examen des services de santé se prononce très clairement à ce sujet:

Si l'on considère comme un droit la pratique des tarifs additionnels et si les médecins exercent cette pratique selon leur bon vouloir, l'on verra, avec les années, la destruction du programme et cette destruction entraînera la création d'un système à deux échelons incompatible avec le niveau de société atteint par les Canadiens.

Dans le même document, la question essentielle est exposée en termes plus généraux:

Les Canadiens comprennent toute la portée des lois sur l'assurance-hospitalisation et sur les soins

médicaux. Ces deux lois, disent-ils, nous font comprendre que, dans notre société, le traumatisme causé par les maladies, la douleur engendrée par les opérations chirurgicales et le long acheminement vers la mort constituent suffisamment de fardeaux sans avoir à y ajouter celui qui provient des frais médicaux et hospitaliers frappant le malade au moment où il est vulnérable. Les Canadiens ont décidé de s'unir pour payer leurs frais médicaux et hospitaliers lorsqu'ils sont en bonne santé et lorsqu'ils touchent un revenu. On ne pouvait plus comparer les services de santé à des articles que l'on achetait dans un magasin et que l'on payait à la sortie; il n'était pas question non plus de discuter du prix de ces services quand on en avait besoin. Ils constituaient un besoin fondamental, comme l'éducation, mis à la disposition de tous les Canadiens qui pouvaient les payer grâce au système d'impôts.

Le Groupe de travail constate que la question de la facturation supplémentaire est particulièrement complexe étant donné l'histoire particulière de la profession médicale et les répercussions de l'assurance-maladie. Avant celle-ci, les médecins soignaient les gens et leur demandaient des honoraires en conséquence. Dans la pratique, les pauvres payaient souvent moins cher que les riches. Avec les honoraires perçus, les médecins entretenaient leur cabinet, achetaient leur équipement et engageaient leur personnel. Ils pourvoyaient aussi à leur propre régime de pension. Dans ce système, les médecins étaient des professionnels indépendants exerçant à leur propre compte, qui consacraient de longues journées de travail au service du public. En contrepartie, ils établissaient des relations particulières avec chaque patient et bénéficiaient d'un statut particulier dans la collectivité; de plus, leur revenu se situait souvent au-dessus de la moyenne. Depuis l'assurance-maladie, de nombreux médecins ont le sentiment que leurs relations avec leurs patients n'ont plus la même qualité, du fait qu'ils doivent traiter collectivement avec les gouvernements provinciaux en ce qui concerne leurs honoraires.

Il est difficile au profane de bien cerner ce sentiment de dégradation de la relation médecin-patient, mais il semble être lié à des problèmes qui débordent le domaine des soins médicaux et notamment à une inquiétude générale de la société face au caractère de plus en plus dépersonnalisé et anonyme de divers aspects de la vie professionnelle et même personnelle. L'examen et la remise en cause auxquels est soumis le jugement du médecin par un appareil administratif extérieur et collectif

nuisent sans aucun doute au moral du praticien et constituent un facteur démobilisateur. Par ailleurs, en raison des transformations de la technologie médicale, les soins d'une importance particulière doivent généralement être donnés par des spécialistes dans les hôpitaux, plutôt que par le médecin de famille à domicile.

Les médecins ont l'impression que le nouveau système les a «fonctionnarisés», sans leur enlever pour autant, bien souvent, la charge financière de leur cabinet, de leur personnel et de leur matériel—même s'ils ont à leur disposition toute l'infrastructure sociale du réseau hospitalier—ainsi que de leur régime de pension. (Cette situation résulte évidemment du fait que l'assurance-maladie est un compromis idéologique qui s'arrête avant le stade de la «médecine d'État», dans lequel tous les médecins seraient aujourd'hui des professionnels salariés.) De nombreux médecins reprochent à ce système de les forcer à travailler encore plus qu'avant et à voir un plus grand nombre de patients à l'heure. En outre, les tâches accessoires, comme remplir des formules et rédiger des rapports à l'intention des comités d'hôpitaux et des organismes provinciaux, ont énormément augmenté. Simultanément, les médecins font remarquer que depuis quelques années leur revenu net moyen diminue en termes réels (tout en restant, il faut bien le noter, nettement supérieur en termes relatifs à ce qu'il était avant l'instauration de l'assurance-maladie).

Le Groupe de travail est d'avis que les médecins constituent un élément essentiel du système de prestation de la santé et qu'ils devraient être bien payés pour leur travail et intégralement dédommés des frais d'exercice de leur profession. Cependant, le Groupe de travail considère que l'intérêt légitime des médecins doit céder le pas devant le sentiment généralisé du public selon lequel une facturation incontrôlée des patients au-delà des barèmes prévus dans les régimes provinciaux d'assurance-maladie finira par détruire cette dernière. *La majorité des membres du Groupe de travail recommande*

que les médecins qui facturent directement un régime provincial d'assurance médicale ou dont les patients sont remboursés par ce régime ne soient pas autorisés à facturer des honoraires supérieurs au barème approuvé du régime.

Cela signifierait que, comme c'est actuellement le cas au Québec, aucun paiement ne pourrait être effectué par le régime à un médecin ou au patient d'un médecin qui facturerait des honoraires supérieurs au barème du régime.

Cependant, étant donné qu'il convient d'assurer une rémunération équitable aux médecins, la majorité des membres du Groupe de travail estime que l'interdiction proposée de la facturation supplémentaire devrait s'accompagner d'un processus de négociation équitable, suivi au besoin d'un arbitrage obligatoire afin de fixer le barème d'honoraires du régime. *En conséquence, la majorité souscrit aux recommandations du juge Hall selon lequel*

«Il conviendrait d'amender la Loi sur les soins médicaux pour stipuler que:

- 1) la surfacturation appliquée par les médecins empêche le public d'avoir un accès raisonnable aux services et qu'elle est contraire à l'intention et à l'objet de la Loi.*
- 2) Que les provinces prévoient un mécanisme afin que les médecins soient raisonnablement rétribués.»*

Le mécanisme envisagé par le juge Hall afin d'assurer une rétribution équitable aux médecins est le suivant:

En conclusion je recommande que lorsque les négociations échouent et qu'elles aboutissent à une impasse, les points de litige doivent être soumis à des fins d'arbitrage obligatoire, à un conseil d'arbitrage composé de trois personnes: un président, indépendant, nommé par le juge en chef de la province en cause et deux personnes désignées pour représenter respectivement la profession médicale et le gouvernement.

Tous les membres du Groupe de travail sont convenus qu'un régime provincial doté des caractéristiques susmentionnées répondrait parfaitement aux conditions d'accessibilité de l'assurance-maladie. *La majorité recommande*

que, après des négociations fédérales-provinciales, tout régime qui ne répond pas entièrement aux critères susmentionnés ne donne pas droit à une aide financière fédérale intégrale dans le cadre du FPE.

Une minorité des membres du Groupe de travail est d'avis que si des médecins choisissent à titre individuel de se désaffilier des régimes d'assurance-maladie, ils soient obligés de s'en désaffilier entièrement, pour tous leurs patients, et ne reçoivent aucun paiement des régimes tant qu'ils sont non affiliés.

Autrement dit, si un médecin facture le régime, il doit considérer le règlement de cette facture comme un paiement intégral du service rendu. *La minorité recommande* donc, en premier lieu, que la pratique qui consiste à facturer, à la fois les patients et le régime et parfois appelée «facturation de la différence» ou «double facturation»* soit considérée comme une infraction aux conditions de financement de ces régimes par le gouvernement fédéral. En second lieu, *la minorité recommande* que les régimes médicaux provinciaux interdisent aux médecins de facturer le régime régimes dans le cas de certains patients et, en même temps, de facturer directement les patients dans d'autres cas, même si le règlement de chaque facture est accepté comme un paiement intégral du compte.

La minorité du Groupe de travail n'est pas prête à imposer comme condition du financement fédéral que les patients des médecins qui facturent des honoraires supérieurs au barème autorisé ne soient pas du tout protégés par les régimes médicaux publics. Dans ces cas, les médecins non affiliés resteraient libres d'établir leurs honoraires et leurs patients se verraient rembourser par le régime soit les honoraires prévus dans le barème autorisé soit, s'ils étaient inférieurs au barème les honoraires facturés par le médecin.

Surveillance et application des conditions de programme L'une des critiques les plus souvent formulées par les groupes de protection du consommateur a trait à l'imprécision des conditions de programme, à l'absence de mesures de surveillance convenables de la prestation des provinces et à la quasi-inexistence d'un mécanisme de contrôle du FPE, en particulier à l'égard des services complémentaires de santé. Tant le ministre des Finances que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social ont fait valoir la nécessité d'avoir des conditions mieux définies et applicables pratique-

ment. Mme Monique Bégin faisait d'ailleurs remarquer à ce sujet: «Je suis donc d'accord avec les propos de mon collègue, l'honorable Allan MacEachen, qui disait: le financement global assorti de conditions de mise en vigueur appropriées constitue un mécanisme satisfaisant d'harmonisation des programmes dans le domaine de la santé.» Nous traiterons de cette question dans la section portant sur la formule de financement.

Le gouvernement fédéral et les groupes de défense du consommateur ont exprimé le sentiment que l'approche du financement adoptée avec le FPE avait réduit la capacité du gouvernement fédéral de faire observer les normes nationales. Dans son mémoire, le ministre des Finances déclarait:

Récemment, la question est apparue de savoir si la souplesse dont les provinces disposent dans le cadre du financement global est compatible avec le maintien de normes nationales. Selon moi, un objectif important du gouvernement fédéral en matière de soins de santé pourrait être de faire confirmer l'acceptation expresse par les provinces des normes nationales incorporées aux lois fédérales existantes ou à venir, ainsi que d'élaborer un mécanisme efficace pour voir à leur respect.²¹

Les provinces, par contre, nient que les conditions de programme n'aient pas été respectées. La position adoptée par deux d'entre elles mérite une attention particulière, car elle s'accompagne de recommandations précises. Ainsi, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard propose que:

Si le gouvernement fédéral désire maintenant avoir plus d'influence sur le mode de prestation des programmes provinciaux, il doit en assumer davantage la responsabilité, notamment sur le plan financier. Un accroissement de son influence sur la prestation des programmes doit nécessairement s'accompagner d'une relation plus directe entre les coûts de programme et les contributions fédérales.²²

Pour sa part, le gouvernement de la Saskatchewan exprime l'avis suivant:

Le gouvernement fédéral non seulement *peut*, mais *doit faire appliquer* les conditions énoncées dans les lois nationales sur les soins médicaux et l'assurance-hospitalisation. S'il se pose un problème au niveau de la capacité de rendre des comptes, c'est que soit le gouvernement fédéral ne s'acquitte pas de ses obligations, soit que les conditions énoncées dans ces lois ne définissent pas assez clairement les responsabilités respectives des gouvernements fédéral et provinciaux.²³

*Ces deux expressions sont employées ici pour rendre, respectivement, *balance-billing* et *double-billing*.

Le gouvernement fédéral s'est dit préoccupé de l'affaiblissement de sa capacité de surveiller et de faire appliquer les conditions nationales de programme et, par conséquent, de rendre des comptes au Parlement et aux citoyens du Canada. Même si, par la voix du ministre des Finances ainsi que du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, le gouvernement fédéral s'est dit satisfait—et désireux de maintenir—l'approche du financement global, il a signalé la nécessité de mettre au point un mécanisme efficace qui permette de veiller au respect des normes nationales de programme. Le Groupe de travail souscrit à cet avis. *Le Groupe de travail a conclu que, pour mettre au point, comme cela est nécessaire, un mécanisme efficace permettant de veiller au respect des normes nationales de programme, il convient de conserver la méthode actuelle de financement global en l'assortissant de conditions et de mécanismes de surveillance et d'application plus rigoureux. A cette fin, il faudra établir des critères opérationnels de programme, dont la surveillance serait peut-être confiée à un comité parlementaire ou à un conseil national de la santé et dont le respect conditionnerait le versement des contributions fédérales—mais ce, de manière souple, en ce sens que la retenue des paiements fédéraux serait graduée en fonction du degré d'observation des critères de programme.*

Une proposition intéressante en vue d'une définition plus opérationnelle des conditions a été présentée par MM. W. LeTouzé, C.M. Lay et P. Manga dans leur mémoire au Groupe de travail:

- a) *L'universalité* ne devrait s'appliquer qu'à la protection de la population et être totale (100 pour cent) ou presque (99.5 pour cent). Les conditions d'admissibilité devraient constituer une question distincte.
- b) *L'accès raisonnable* à des conditions uniformes devrait correspondre à l'absence totale de discrimination, à l'interdiction de toute franchise* ainsi que de la facturation des usagers—ou, si cette dernière pratique est autorisée, à l'application d'une pénalité pour abandon—et à la possibilité d'une exonération totale ou partielle de prime fondée uniquement soit sur le revenu, soit sur l'âge.

* Le terme «franchise» doit être entendu ici au sens qu'il a dans le domaine des assurances, où il désigne la partie des frais à assumer par l'assuré avant la prise en charge par l'assureur.

c) *Le caractère complet* des services assurés devrait s'apprécier en regard de l'ensemble des services hospitaliers—services médicaux, avec de plus une définition des services complémentaires de santé.

d) *La transférabilité* devrait s'entendre de l'assurance d'une protection immédiate aux Canadiens qui passent d'une province à une autre, par le transfert de la responsabilité administrative et de la prise en charge du risque des patients et des «fournisseurs» de services aux autorités provinciales et la garantie, par le gouvernement fédéral, du paiement de tout solde résultant de transactions interprovinciales.

Au plan pratique, on se demande aussi comment sensibiliser les usagers des services de santé au coût réel des services qui leur sont rendus. Pour que les patients soient au courant non seulement de la valeur des services qu'ils reçoivent, mais aussi au courant des honoraires facturés par les praticiens aux régimes d'assurance, le Groupe de travail recommande

que, dans la mesure compatible avec les dispositions concernant la confidentialité et la protection de la vie privée, les systèmes d'information hospitalière et médicale provinciaux produisent à l'intention des bénéficiaires des services des relevés périodiques indiquant tant la valeur des services rendus que les sommes facturées aux régimes d'assurance provinciaux par les «fournisseurs» des services.

L'effort national en matière de santé

Compte tenu des problèmes énumérés précédemment, la question de fond est de savoir si les Canadiens consacrent une proportion suffisante des ressources nationales à la satisfaction de leurs besoins essentiels en matière de santé.

Une critique qui revient souvent—et qui est exprimée avec une vigueur particulière par l'Association médicale canadienne—est que le «système»

est «sous-financé».* L'argumentation de l'AMC s'organise autour de trois thèmes. En premier lieu, l'Association soutient que, par rapport à d'autres pays, la partie des ressources consacrée aux soins de santé au Canada est insuffisante et que l'écart s'accroît même depuis le début des années 1970. Selon l'AMC, les services de santé devraient se voir consacrer environ 8.2 pour cent du PNB, au lieu des 7.3 pour cent auxquels ils plafonnent actuellement au Canada. En deuxième lieu, le sous-financement général se manifeste par de nombreux symptômes précis dans le secteur des services hospitaliers: retards dans le traitement des malades aux soins intensifs, longues listes d'attente pour les interventions chirurgicales facultatives, réductions de personnel, fermetures d'établissements médicaux, manque d'établissements de services complémentaires, désuétude de l'équipement, surcharge des installations, ainsi que facturation des usagers, instauré par les hôpitaux pour essayer de prévenir en partie la sur-utilisation des services. En troisième lieu, le sous-financement a entraîné une rétribution insuffisante des médecins et, par contrecoup, un recours accru à la facturation supplémentaire ou à la double facturation.

Il convient de replacer cette question dans une perspective historique. Au cours des vingt-cinq dernières années, la proportion de l'activité économique totale—le produit national brut—consacrée au Canada aux services de santé a presque doublé, passant de moins de 4 à 7.3 pour cent. Au cours des dix dernières années, les fonds consacrés à la santé sont passés de \$7.1 milliards en 1971 à \$20.9 milliards en 1980. Compte tenu de l'inflation, les dépenses *par habitant* ont augmenté de 19 pour cent, soit près d'un cinquième, en dix ans.

Même si, comme l'indique le tableau IV-4, la hausse n'a pas été aussi rapide que dans un certain nombre de pays industrialisés, cela ne suffit pas, ainsi qu'on le montre plus loin, à prouver que le système est sous-financé.

Quatre considérations ont été avancées dans les témoignages pour faire pièce à l'accusation de sous-financement du système: premièrement, que les comparaisons internationales ne mesurent que

les ressources investies, non les résultats; deuxièmement, que le contrôle des coûts est en réalité plus efficace au Canada qu'ailleurs; troisièmement, que la déduction de sous-financement procède d'un raisonnement erroné parce qu'en fait le vrai problème tient à la compression du revenu relatif des médecins; et enfin, quatrièmement, que l'ampleur des investissements passés dans le système de traitement a permis de porter les installations à un niveau tel que dorénavant les progrès devront venir d'ailleurs. Un bref développement est de mise pour chacun de ces arguments.

Tableau IV-4

Dépenses de santé: comparaisons internationales
Dépenses totales de santé en pourcentage du
produit national brut

Pays	1971*	1975*	1979*
	(%)	(%)	(%)
Australie	6.0	7.5	8.0
CANADA	7.5	7.4	7.1
Allemagne	5.5	7.8	9.0
France	5.6	6.7	7.3
Nouvelle-Zélande	4.4	5.5	7.0
Suisse	7.9	8.4	8.0
Royaume-Uni	4.8	5.7	5.6
États-Unis	7.7	8.5	9.0

*ou année la plus proche.

Source: Santé et Bien-être social Canada.

Tout d'abord, comme l'ont souligné les économistes de la santé qui ont comparu devant le Groupe de travail, les comparaisons entre pays sont de validité contestable. Elles ne nous indiquent que le montant des dépenses de chaque pays; elles ne nous renseignent guère ou pas du tout sur la façon dont ces dépenses sont ventilées: dosage des services, chevauchement éventuel des installations, rapports médecin/population, besoins en matière de santé, inefficacité du système. Par exemple, ce n'est pas parce que les Américains consacrent aux soins de santé une plus forte proportion de leur PNB qu'ils sont *ipso facto* en meilleure santé.

En fait, les frais administratifs supérieurs de leur système représentent presque 10 pour cent des dépenses engagées dans les régimes américains d'assurance médicale et hospitalière. Comme le soulignait l'*Examen des services de santé*, les frais généraux d'administration du système facultatif

*Le terme «sous-financement» est employé ici au sens de l'expression anglaise *underfunding*.

aux États-Unis représentent en moyenne 12.5 pour cent, alors qu'au Canada les frais administratifs sont inférieurs à 3 pour cent, ce qui équivaut, aux chiffres de 1981, à une économie nette d'environ \$1 milliard ou 0.3 pour cent du PNB. De plus, le simple fait qu'il n'y ait pas besoin de tarifier et de détailler, sur la facture du patient, chaque service, pansement ou pilule se traduit par d'importantes économies de frais administratifs dans les hôpitaux. Les économies de temps et de paperasse dans les services comptables et les postes d'infirmières sont considérables. Des économies sont également réalisées grâce à la répartition plus rationnelle des moyens techniques de pointe: tomo-densitomètres, services d'opérations à cœur ouvert, etc.—, que les hôpitaux américains acquièrent pour être «au niveau», ce qui conduit dans bien des cas à les sous-utiliser ensuite. Les Canadiens s'efforcent de mettre sur pied un système de soins orienté vers les besoins de santé—et non un système concurrentiel axé sur le «marché de la maladie.»

Si les dépenses sont plus élevées aux États-Unis, c'est aussi parce que personne n'est chargé de contenir les coûts des soins médicaux. Les compagnies d'assurance et les régimes *Blue Cross/Blue Shield* se contentent de répercuter sur les primes les hausses d'honoraires des médecins et de frais hospitaliers. Le Canada, en revanche, comme l'a fait remarquer M. Evans dans le mémoire²⁶ qu'il a présenté au Groupe de travail, a l'avantage de disposer d'une source d'unique de financement. On entend par là qu'au Canada le système d'établissement des budgets du haut en bas de la pyramide, dans lequel le gouvernement provincial est directement responsable de l'affectation globale et de la coordination des ressources dans le secteur des services de santé, évite la fragmentation des décisions et la concurrence génératrice de gaspillage dans la recherche des ressources qui pourraient être observées s'il existait une multitude d'organismes de santé indépendants, à but non lucratif ou fonctionnant sur le principe de la rémunération à l'acte, cherchant à se financer auprès de diverses sources privées et publiques. Selon M. Evans, le recours au financement privé—que prônent certains— sous forme de facturation des usagers ou de facturation supplémentaire risque de saper le mécanisme ceux qui permet justement de contrôler les coûts de haut en bas.

D'autre part, le sous-financement serait non pas un problème général lié à l'essoufflement des

dépenses des gouvernements, mais une question liée de façon précise au nombre et à la rémunération des médecins, d'une part, et à la sur-utilisation des installations qui va de pair avec un mauvais dosage des services, d'autre part. Selon ce raisonnement, le Canada compte trop de médecins et d'après les prévisions le rapport médecin/population continue d'augmenter (voir le tableau V-5). L'impression de «sous-financement» s'expliquerait alors par le fait que les médecins doivent essayer de maintenir leurs revenus relatifs au moment même où les contraintes budgétaires des gouvernements provinciaux entraînent des pressions à la baisse sur les revenus, ce qui renforcerait la situation de surabondance générale*.

Le sous-financement des services hospitaliers deviendrait alors un problème de sur-utilisation des installations par les médecins, qui adoptent peut-être des techniques de traitement dont l'efficacité est contestable. Cette surabondance empêcherait de recourir à des solutions de rechange moins coûteuses comme les services des professionnels de la santé autres que les médecins et les autres services de santé. Si cette analyse est exacte, la meilleure façon de régler la question du sous-financement consiste à s'attaquer plus directement aux problèmes du nombre trop élevé de médecins, de la rémunération appropriée des services médicaux et de l'utilisation inefficace de la main-d'oeuvre et des installations médicales.

De plus, à la lumière du facteur mobilité, du fait qu'une bonne partie de la formation est financée par le gouvernement fédéral et que l'évaluation des pratiques ne peut se faire mieux qu'à l'échelle nationale, il faut conclure que ces problèmes sont d'ordre national et ne peuvent être résolus convenablement que par une action concertée des gouvernements fédéral et provinciaux.

*Comme le montre l'annexe IV-B, il n'est pas certain que les revenus des médecins aient baissé autant qu'on pourrait le croire au vu des dix dernières années. Comme la plupart des autres groupes professionnels, les médecins n'ont pas vu leurs revenus augmenter au même rythme que l'inflation. De plus, ils ont quelque peu baissé depuis 1971 par rapport aux revenus des professions les plus proches dans l'échelle des revenus. Ils restent cependant supérieurs à ceux des autres professions libérales et sont beaucoup plus élevés en termes relatifs qu'à l'époque de l'adoption de l'assurance-maladie. Si les mécanismes classiques d'ajustement visant à atténuer le problème du trop grand nombre de médecins devaient s'appliquer, ils entraîneraient une baisse de leurs revenus relatifs plus marquée que celle qui a été observée jusqu'ici.

La détermination actuelle de plusieurs gouvernements de «contenir» les coûts des soins médicaux est renforcée par le fait qu'au cours des vingt dernières années le système de traitement a atteint une telle qualité et une telle ampleur que, tant que de nouvelles percées scientifiques ne seront pas réalisées, par exemple dans le traitement du cancer et des maladies cardio-vasculaires, toute dépense supplémentaire risque de ne pas avoir beaucoup d'effet sur la santé globale des Canadiens. Il semble maintenant que les prochains grands progrès devront venir d'une meilleure nutrition, de modes de vie plus sains, de l'assainissement de l'environnement, de l'amélioration de la sécurité du travail et de la réduction des accidents de la route.

Parallèlement, le Groupe de travail a été frappé par la description qu'a faite l'AMC des problèmes de pénurie de lits, dus au trop grand nombre de malades chroniques qui devraient être transférés dans des hôpitaux de soins de longue durée ou des maisons de repos ou devraient bénéficier de soins à domicile. La «crise du vieillissement» n'est pas à la porte; elle est déjà là, et depuis un certain temps. Son impact sur le système de santé est appréciable.

Ce fait a été reconnu par la subvention de 1977 aux services complémentaires de santé. Il n'est toutefois pas certain que cette subvention ait produit les résultats escomptés. Comme il s'agit d'une subvention inconditionnelle, on ne sait pas si toutes les provinces l'ont bien utilisée aux fins prévues; on ne sait pas non plus si, même au cas où elle a effectivement été utilisée à ces fins, elle a été assez importante pour permettre de les atteindre.

Il ressort de l'exposé qui précède que la question de l'effort financier à consentir par les Canadiens en faveur des soins de santé est extrêmement complexe; le Groupe de travail a étudié attentivement les éléments qui lui ont été présentés et en a discuté longuement. Il reste très impressionné par les faits exposés dans *Nouvelles perspectives sur la santé des Canadiens* et par les efforts accrus que déploient les ministères provinciaux de la santé pour développer leurs programmes de prévention ainsi que de promotion et de soutien de la santé. Étant donné le niveau quantitatif et qualitatif atteint par le système de traitement, le Groupe de travail ne pense pas que ce système doive être sensiblement développé, sauf dans certains secteurs où il existe une insuffisance évidente.

Chaque dollar supplémentaire injecté dans le système de soins de santé doit venir de quelque part, du budget des gouvernements ou, si les impôts sont augmentés, de celui des particuliers. Étant donné les besoins accrus de ressources dus actuellement au renchérissement de l'énergie, aux besoins de transport, à la protection de l'environnement et à l'augmentation du nombre de retraités, et vu qu'il a rejeté la thèse du sous-financement du système de santé, le Groupe de travail juge impossible de recommander un accroissement des ressources consacrées au système de traitement pour le moment. *Le Groupe de travail conclut donc que, dans l'ensemble et dans les conditions actuelles, le financement des services de santé par le gouvernement fédéral semble être généralement suffisant.* Cette conclusion ne signifie évidemment pas qu'aucun accroissement ne soit nécessaire dans des secteurs particuliers—par exemple les soins préventifs—du système de santé.

Conclusions et recommandations

Le Groupe de travail estime que la mise sur pied d'un système complet et à financement public de soins médicaux, hospitaliers et complémentaires de santé est une réalisation importante de la société canadienne, une réalisation qui représente l'aboutissement d'une longue lutte menée pour la concrétisation d'un idéal adopté et défendu par de nombreux citoyens et dirigeants politiques canadiens.

Le Groupe de travail est d'avis que cette réalisation pourrait être compromise par une réduction du niveau global actuel du soutien fédéral, laquelle risquerait d'entraîner un recours accru au financement privé et, en fin de compte, une augmentation des coûts des soins de santé et une détérioration des conditions de programme. Le Groupe de travail recommande plutôt des mesures qui permettent de renforcer le système de soins de santé ainsi que de consolider et de préciser le rôle que doit y jouer le gouvernement fédéral, afin de pouvoir mieux définir l'ampleur et les objectifs de l'aide fédérale.

On a fait valoir à l'envi devant le Groupe de travail que les conditions fondamentales énoncées dans la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques et la Loi sur les soins médi-

caux risquaient de subir une détérioration grave, si elles n'étaient pas déjà enfreintes. Nous estimons que des mesures concrètes devraient être prises pour parer à cette menace.

Le Groupe de travail conclut que le fonctionnement du mécanisme d'assurance-santé et l'efficacité du système de prestation constituent dans une mesure prépondérante des questions d'intérêt national et que le rôle qu'il convient au gouvernement fédéral de jouer, en consultation avec les provinces, consiste à formuler, à surveiller et à faire appliquer les conditions appropriées régissant son soutien financier des programmes provinciaux. Des recommandations ont été présentées à cette fin dans ce chapitre.

Plus précisément, ce système paraît au Groupe de travail reposer essentiellement sur le financement public et le Groupe juge indispensable de maintenir cette caractéristique centrale.

Tout en reconnaissant la compétence et la responsabilité des provinces en matière de gestion du système de soins de santé et de prestation des services, le Groupe de travail assigne au gouvernement fédéral un rôle important de maintien de l'intégrité du système global de soins de santé pour les Canadiens. Il estime que, pour s'assurer du respect des objectifs nationaux essentiels pour le système, les transferts fédéraux aux gouvernements provinciaux au titre du soutien des soins de santé devraient être subordonnés à l'observation de critères précis de programme.

A cette fin, le Groupe de travail a déjà recommandé, au chapitre III, que les transferts fédéraux en matière de santé et d'enseignement postsecondaire soient séparés, le versement d'un transfert global couvrant les soins hospitaliers, médicaux et complémentaires de santé dépendant de la réalisation de conditions claires et opérationnellement valables. *Plus précisément, le Groupe de travail recommande*

que les dispositions de la loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis concernant le système de santé soient renouvelées sous leur forme actuelle pour l'essentiel, avec obligation de préavis de trois ans pour toute résiliation ou modification unilatérale et impossibilité de donner ce préavis avant le 1er avril 1984.

Le Groupe de travail recommande

que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social fasse rapport chaque année au Parlement de la mesure dans laquelle les conditions de programme ont été respectées et de la somme à retenir le cas échéant sur le transfert fédéral aux gouvernements provinciaux s'il est jugé que les conditions de programme n'ont pas été entièrement remplies, ce rapport devant être renvoyé en comité parlementaire.

Le Groupe de travail recommande en outre

que, après consultation des gouvernements provinciaux, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social entreprenne une refonte de la législation actuelle—Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques, Loi sur les soins médicaux et dispositions de la Loi sur les accords fiscaux et le financement des programmes établis touchant les services complémentaires de santé—afin d'établir des conditions de programme claires s'appuyant sur des critères explicites qui permettent de contrôler le respect de ces conditions de programme.

Le Groupe de travail envisage par conséquent une procédure en deux étapes, donnant un délai suffisant pour l'étude et la négociation. Dans un premier temps, il suffirait de renouveler l'actuelle Loi sur les accords fiscaux en prévoyant le contrôle de l'observation des conditions et un examen du Parlement. Un premier rapport au Parlement pourrait être attendu du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social en 1983. Dans un deuxième temps, les consultations intergouvernementales, qui pourraient être entreprises sur le champ, viseraient à définir clairement les conditions de programme et les critères d'évaluation qui seraient incorporés à une législation fédérale refondue exposant le rôle du gouvernement fédéral dans un système global de soins de santé.

Tous les membres du Groupe de travail conviennent également de la nécessité d'instaurer un mécanisme quelconque de retenue graduée des transferts fédéraux pour le cas où un régime provincial ne satisferait pas entièrement aux conditions énoncées dans la Loi sur l'assurance-hospita-

lisation et les services diagnostiques ou la Loi sur les soins médicaux. *Par conséquent, si les négociations fédérales-provinciales n'aboutissaient pas à un accord sur les conditions de programme, le Groupe de travail s'attendrait à voir adopter des dispositions permettant de retenir une partie des transferts fédéraux aux régimes provinciaux qui ne satisfont pas entièrement aux conditions évoquées dans ce rapport.*

Le Groupe de travail estime que ces moyens—l'interprétation des conditions de programme étant déjà exposée dans les recommandations de ce chapitre—permettraient au gouvernement fédéral de s'acquitter de ses responsabilités essentielles dans un système global d'assurance-santé, en association et en coopération avec les provinces, sans s'immiscer dans des domaines de compétence provinciale.

Notes du chapitre IV

- ¹ Santé et Bien-être social Canada, *Le programme de santé national et provincial du Canada pour les années 80—engagement au renouveau* (Ottawa, 1980).
- ² Ibid., p. 2.
- ³ Ontario Health Coalition, *Statement to the Health Services Review* (Toronto, 1980), p. 3.
- ⁴ Association médicale canadienne (AMC), *Mémoire soumis au groupe d'étude parlementaire des arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* (Ottawa, 12 mai 1981), p. 2.
- ⁵ Dr J. M. Horne, *Submission to the Task Force* (Winnipeg, 19 mai 1981), p. 11.
- ⁶ AMC, *op. cit.*, p. 8.
- ⁷ Société médicale du Nouveau-Brunswick, *Brief to the Task Force* (Fredericton, mai 1981), p. 6.
- ⁸ Santé et Bien-être social Canada, (Ottawa, 1974)
- ⁹ Dr John Hastings, *Community Health Centres in Canada* (Ottawa, Santé et Bien-être social Canada, 1972).
- ¹⁰ *Toronto Star*, 11 novembre 1975, p. B-3 (cité dans Corporative Health Centre (Prime Rebut, Sask.), *Brief to the Task Force*, 11 mai 1981, p. 2).
- ¹¹ Gouvernement de la Saskatchewan, *Brief to the Task Force* (21 mai 1981), p. 14.
- ¹² Ibid, p. 23.
- ¹³ Province du Nouveau-Brunswick, *Brief to the Task Force* (27 mai 1981), p. 14.
- ¹⁴ AMC, *op. cit.*, p. 9.
- ¹⁵ Ministres de la Santé des provinces de l'Atlantique, *Special Consideration for Health in the Atlantic Provinces* (décembre 1980).
- ¹⁶ British Columbia Medical Association, *Brief to the Task Force* (Victoria, 3 juin 1981), p. 7.
- ¹⁷ Association canadienne des hôpitaux, *Mémoire au groupe de travail* (avril 1981), p. 47.
- ¹⁸ Ontario Health Coalition, *Response to the Hall Commission*. (15 octobre 1980), p. 2.
- ¹⁹ Voici deux études de ce genre: Robin F. Badgley et David R. Smith, *User Charges for Health Services* (Toronto, Ontario Council of Health, 1979) et M. L. Barer et coll., *Controlling Health Care Costs by Direct Charges to Patients: Share or Delusion?* (Toronto, Ontario Economic Council, 1979).
- ²⁰ M^{me} Monique Bégin, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, *Notes pour un exposé au Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* (11 juin 1981), p. 16.
- ²¹ M. Allan J. MacEachen, ministre des Finances, *Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 80* (mémoire soumis au groupe de travail), (23 avril 1981), p. 19.
- ²² Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, *A presentation to the Task Force* (5 mai 1981), p. 15.
- ²³ Gouvernement de la Saskatchewan, *op. cit.*, p. 5.
- ²⁴ D. LeTouzé, C. M. Lay et P. Manga, *A proposal regarding Federal Financing of Hospital Care, Medical Care and Extended Health Care* (mémoire soumis au groupe de travail) (15 mai 1981).
- ²⁵ AMC, *op. cit.*, p. 9.
- ²⁶ Robert G. Evans, *Testimony to the Task Force* (Vancouver, 3 juin 1981).

Annexe IV - A

La relation RAPC-SCS

Dans le cadre d'entretiens avec le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse, des questions ont été soulevées au sujet des rapports existant entre le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et les dispositions relatives aux services complémentaires de santé (SCS) de la Loi sur le financement des programmes établis (FPE). Avant l'instauration du FPE, le 1er avril 1977, les dépenses occasionnées par les personnes nécessiteuses au titre de soins de santé non partagés financièrement* dans le cadre des programmes d'assurance hospitalière et médicale pouvaient être partagées dans le cadre du RAPC. Par exemple, si 80 pour cent des résidents des maisons de repos pour soins intermédiaires de Terre-Neuve se trouvaient dans le besoin, le Canada assumait la moitié de leurs frais—payant ainsi en fait 40 pour cent des frais totaux des soins intermédiaires en maison de santé dans la province.

Les paiements de FPE au titre des services complémentaires étaient considérés par le gouvernement du Canada comme s'appliquant aux soins intermédiaires en maison de repos, aux soins en établissement pour adultes, aux hôpitaux psychiatriques convertis, aux soins à domicile et aux soins ambulatoires. Depuis le 1er avril 1977, aucune des dépenses engagées par les provinces dans ces domaines ne peut être partagée dans le cadre du RAPC.

Comme le montre le tableau IV-A-1, deux provinces, Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard, et un territoire, le Yukon, ont perdu au change, dans l'absolu, lors du passage du RAPC au FPE. L'effet distributif de ce changement sur les provinces a certainement été pervers, en termes relatifs: l'Ontario et les provinces de l'Ouest y ont certainement gagné beaucoup plus que le Québec et les provin-

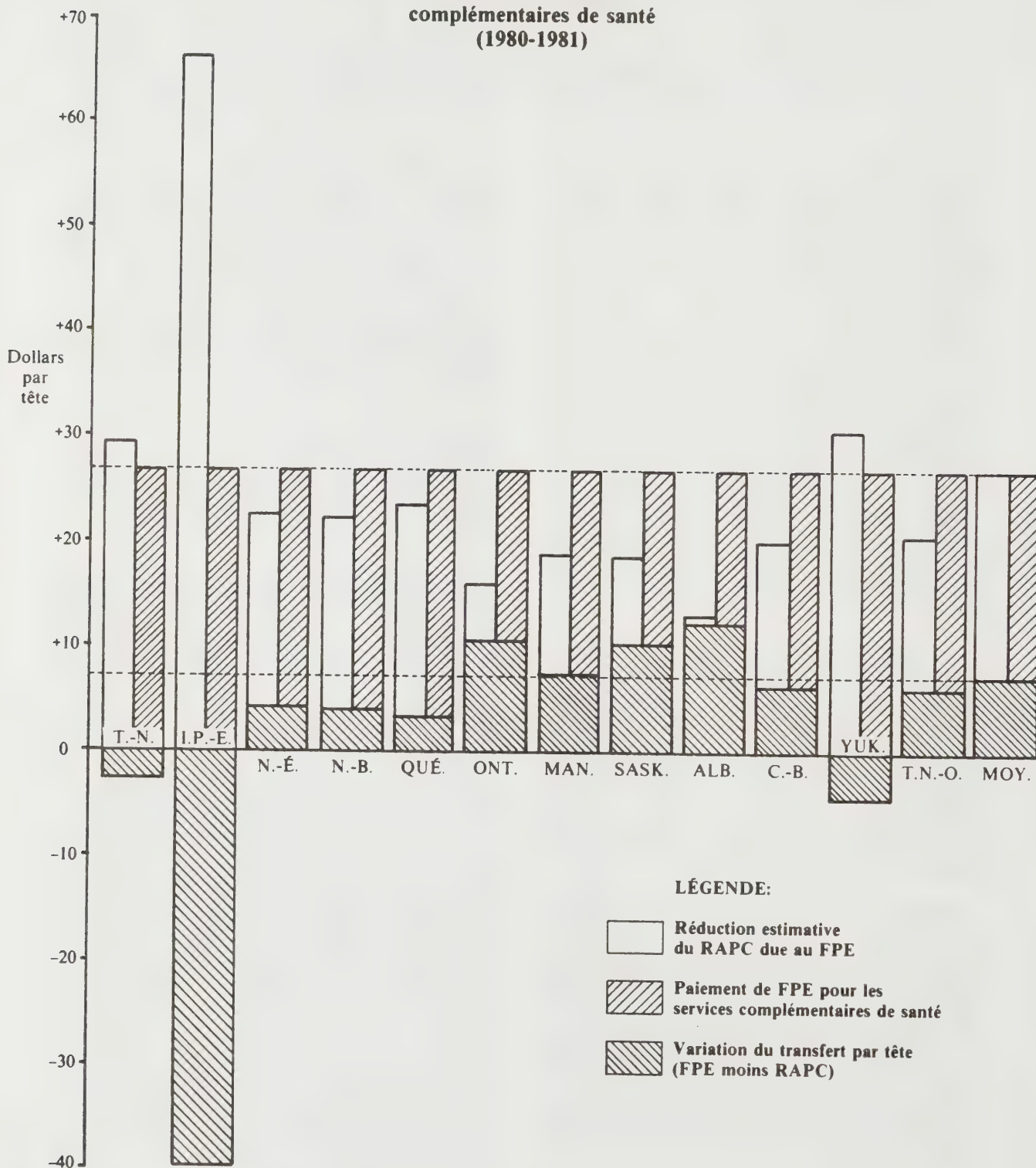
ces de l'Atlantique, et ce, pour deux raisons. D'abord, les services complémentaires de santé couverts par le FPE correspondaient à des services relativement bien établis dans l'Est de même que dans l'Ouest (c'est d'ailleurs pour cela qu'ils avaient été inclus dans le financement des programmes «établis»). Ensuite, les personnes nécessiteuses représentaient une plus forte proportion des utilisateurs de ces services dans l'Est que dans l'Ouest.

Quelles qu'en soient les causes historiques, le Groupe de travail doit reconnaître que le Québec et les provinces de l'Atlantique sont en droit de s'inquiéter de ce résultat. Cette constatation doit cependant être tempérée par le fait

Quelles qu'en soient les causes historiques, le Groupe de travail doit reconnaître que le Québec et les provinces de l'Atlantique sont en droit de s'inquiéter de ce résultat. Cette constatation doit cependant être tempérée par le fait que le RAPC peut aussi être considéré comme ayant fourni par le passé au Québec et aux provinces de l'Atlantique une sorte de «supplément de rattrapage» du fait qu'ils comptaient plus de personnes dans le besoin. Le FPE a uniformisé le traitement accordé aux provinces, mais comme les provinces de l'Est bénéficiaient antérieurement d'un traitement de faveur, elles ne gagnent pas grand-chose ou elles perdent au change. C'est une conséquence inévitable du passage d'une situation privilégiée à un traitement égalitaire dans tout programme. Le Groupe de travail constate néanmoins que les provinces de l'Est et le Québec n'ont pas reçu une prime aussi importante que l'Ouest au titre des SCS dans le cadre du FPE, ce qui ajoute un certain poids aux demandes voulant qu'on fournisse un supplément à l'Est et au Québec dans le cadre soit du RAPC, soit de la péréquation ou des programmes de santé (comme le recommande le rapport Hall).

*Cette expression est employée pour rendre *cost-shared*. Le terme *cost-sharing* est évidemment rendu par «partage des frais».

GRAPHIQUE IV-A-1
 Comparaison des transferts par tête
 en titre des services
 complémentaires de santé
 (1980-1981)



Source: Données fournies par Santé et Bien-être social Canada.

Annexe IV - B

Les revenus des médecins

Le tableau et le graphique ci-joints, établis d'après les chiffres de Revenu Canada-Impôt, montrent que pour toute la période pour laquelle on dispose de données comparables, les revenus des médecins (ainsi que les salaires versés dans l'industrie et les revenus des autres professionnels) ont augmenté nettement plus vite que les prix, et à peu près au même rythme que ceux des autres groupes socio-professionnels. Une période de croissance relativement rapide a fait place en 1971 à un ralentissement qui a duré jusqu'au milieu des années 1970. Depuis les revenus des médecins semblent avoir à nouveau enregistré une hausse supérieure à celle des autres professionnels exerçant à leur propre compte.

Tableau IV-B-1

Comparaison d'éléments choisis, au Canada, de 1951 à 1979

	A	B	C	D
	Revenus nets des médecins	Revenus nets des avocats, dentistes, etc.	Salaires hebdomadaires, × 52	Indice des prix à la consommation
Niveau moyen (en \$)				
1951	9,975	8,650	2,602	66.0
1961	17,006	13,749	4,068	74.9
1971	39,555	24,533	7,157	100.0
1975	46,661	40,286	10,574	138.5
1979	58,263 ¹	45,890 ¹	14,989	191.2
Variation annuelle moyenne (en %)				
1951 à 1961	5.5	4.7	4.6	1.3
1961 à 1971	8.8	6.0	5.8	2.9
1971 à 1975	4.2	13.2	10.2	8.5
1975 à 1979	5.7	3.3	9.1	8.4
1951 à 1979	6.5	6.1	6.5	3.9
Indice (médecins = 100.0)				
1951	100.0	86.7	26.1	...
1961	100.0	80.8	23.9	...
1971	100.0	62.0	18.1	...
1975	100.0	86.3	22.7	...
1979	100.0	78.8	25.7	...

... Sans objet.

¹ Chiffres provisoires.

A Revenus nets moyens de toutes provenances des médecins à leur propre compte assujettis à l'impôt;

B Moyenne pondérée des revenus nets de toutes provenances des dentistes, avocats, comptables, ingénieurs et architectes à leur propre compte assujettis à l'impôt;

C Salaires hebdomadaires moyens (indice composite) × 52;

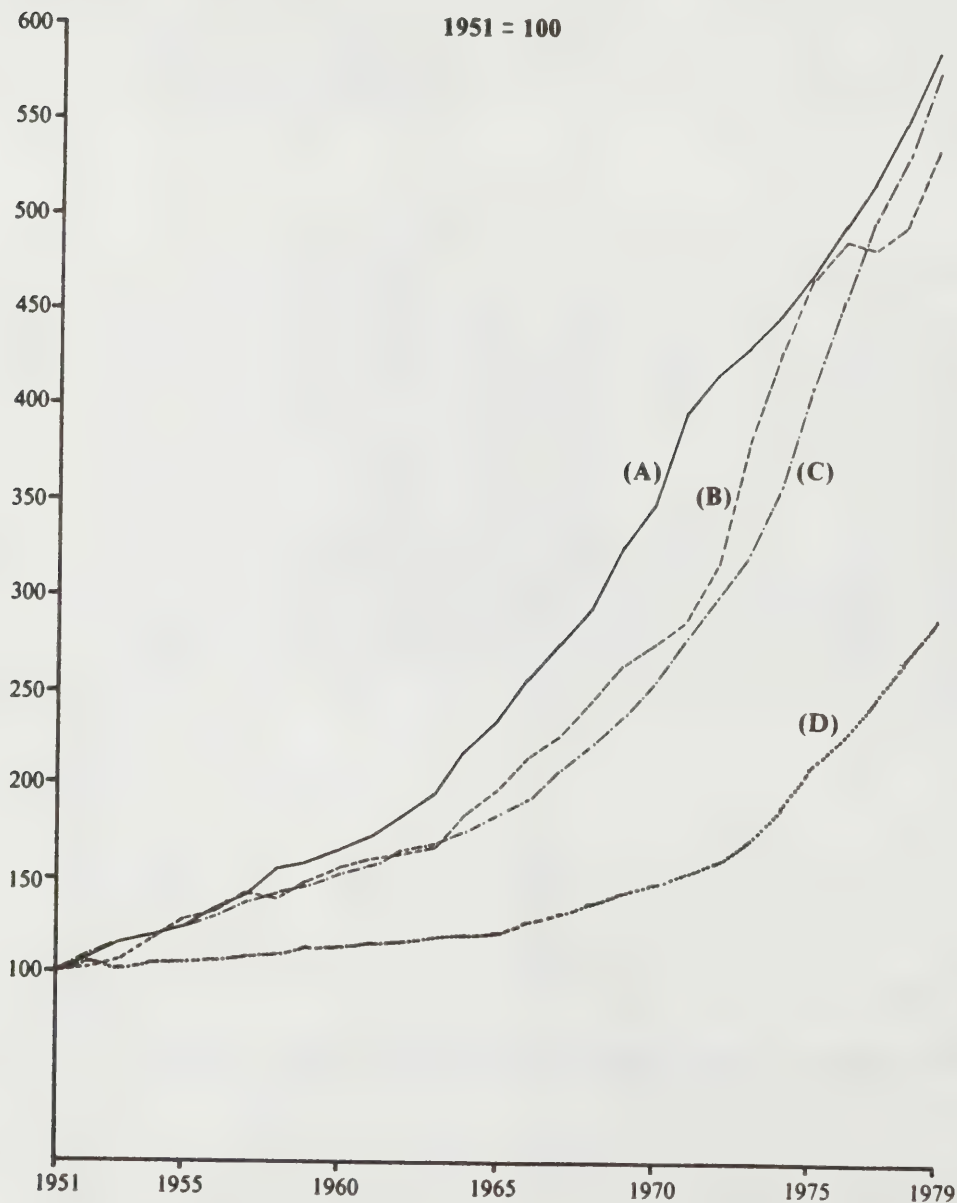
D Indice des prix à la consommation (1971 = 100) (ensemble des articles).

Source: *Statistiques fiscales*, Revenu Canada-Impôt, pour les rubriques (A) et (B) et toutes les années jusqu'à 1975 inclusivement. *Statistiques fiscales préliminaires*, Revenu Canada-Impôt, pour l'année 1979. Statistique Canada, publications choisies pour les rubriques (C) et (D). (Tableau compilé par Santé et Bien-être social Canada.)

GRAPHIQUE IV-B-2

INDICES

- (A) Des revenus nets moyens de toutes provenances des médecins canadiens à leur propre compte;
- (B) Des revenus nets moyens pondérés de toutes provenances des avocats, dentistes, comptables, ingénieurs et architectes à leur propre compte;
- (C) Des salaires hebdomadaires moyens (indice composite);
- (D) Indice des prix à la consommation, tous articles.



Nota: Les données de l'année 1979 pour les items (A) et (B) sont préliminaires.

Source: Santé et Bien-être social Canada.

Chapitre V

L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

Introduction

Comme on l'a vu au chapitre III, les dispositions de financement des programmes établis (FPE) relatives à l'enseignement postsecondaire* prévoient le versement aux provinces d'importants transferts inconditionnels dans ce domaine. Ni le gouvernement fédéral ni le Parlement du Canada ne se voient rendre compte de l'utilisation de ces fonds. A cet égard, la partie du FPE qui se rapporte à l'enseignement postsecondaire reflète directement l'approche particulière de l'enseignement dans la fédération canadienne. L'AANB et l'histoire du Canada ont donné aux provinces un contrôle à peu près absolu de la politique, des programmes et des institutions d'enseignement. Ainsi peut-on peut dire que le système national—en réalité un double système reposant sur les deux langues principales—consiste en dix régimes provinciaux. Au niveau postsecondaire, la diversité est encore plus grande du fait de l'autonomie dont jouissent au Canada les quelque 55 institutions qui délivrent des diplômes. Le tout est coordonné, dans une certaine mesure, par le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada et par diverses associations qui s'occupent des questions d'enseignement. En apparence, donc, le gouvernement fédéral est laissé complètement sur la touche. En réalité, cependant, il joue un rôle important par les dépenses qu'effectuent de nombreux organismes dans des domaines de compétence fédérale, comme la formation d'une main-d'oeuvre qualifiée et la recherche et le développement scientifiques, sans oublier le soutien général (FPE) de l'enseignement postsecondaire. Le tableau V-1 donne des pré-

sions sur ces dépenses et ces transferts. On y constate que les dépenses fédérales directes au titre de l'enseignement à tous les niveaux s'élèvent à quelque \$2 milliards et les transferts aux provinces à \$3.6 milliards en 1981-1982. Cette même année, l'enseignement devrait occasionner dans le pays des dépenses totales de \$25.6 milliards.

Il apparaît clairement au Groupe de travail que le secteur de l'enseignement postsecondaire traverse au Canada une période d'adaptation difficile. De plus, une bonne partie des témoignages entendus laisse à penser que ce processus pénible d'adaptation à un changement rapide risque de se prolonger.

Le Groupe de travail estime donc que son rôle consiste à proposer la façon dont les deux ordres de gouvernement pourraient collaborer plus étroitement en vue de faciliter l'adaptation des provinces et des institutions au changement. Une action coordonnée contribuerait à l'obtention d'un secteur postsecondaire qui répond aux besoins d'un pays étendu et varié dans un contexte économique de concurrence intense, ainsi qu'aux aspirations intellectuelles et spirituelles de l'individu dans une société bilingue et multiculturelle.

Les institutions postsecondaires—pas seulement les universités, mais aussi les collèges, les instituts de recherche, les bibliothèques, les dépôts d'archives, etc.—sont des éléments de la trame intellectuelle et culturelle de toute société. A terme, la vigueur d'une société dépend davantage de ces institutions que du tout pouvoir économique, industriel ou militaire. Ces institutions représentent des moyens par lesquels les gens peuvent se découvrir eux-mêmes et poursuivre leurs valeurs, leurs objectifs personnels et leurs raisons de vivre.

*On trouvera à l'annexe B de ce chapitre la définition de l'enseignement postsecondaire utilisée de 1967-1968 à 1976-1977 aux fins du programme initial de «partage des frais» dans ce domaine.

Tableau V-1
Dépenses et transferts fédéraux dans le domaine de l'enseignement de 1977-1978 à 1981-1982

	1977-78 (chiffre réel)	1978-79 (chiffre réel)	1979-80 (chiffre réel)	1980-81 (budget)	1981-82 (budget)
A. Dépenses:	(en millions de dollars)				
<i>Enseignement élémentaire et secondaire:</i>					
Éducation des Indiens et des Esquimaux	200.4	224.1	223.3	248.1	281.1
MDN	44.6	50.3	50.2	56.1	62.6
ACDI	41.5	39.6	38.6	40.5	42.5
Films fixes, radiodiffusion scolaire	2.2	3.3	4.2	5.7	4.8
Services correctionnels du Canada (pénitenciers fédéraux, cours théoriques)	3.7	3.9	4.7	5.3	7.2
Autres ministères	32.0	22.7	32.3	27.8	18.7
<i>Total</i>	324.4	343.9	353.3	383.5	416.9
<i>Enseignement postsecondaire:</i>					
Collège des gardes-côtes de Nouvelle-Écosse	4.1	3.8	4.2	4.5	4.7
Formation des infirmières autorisées dans les hôpitaux	21.4	21.3	23.3	25.6	28.4
Autres subventions d'exploitation	1.0	1.0	3.0	2.1	2.2
Subventions d'équipement (collège des gardes-côtes de Nouvelle-Écosse)	.9	.1	.3	.4	3.6
Bourses, aide aux étudiants ¹	4.4	3.4	2.6	4.9	5.9
Coût des prêts aux étudiants	20.9	23.2	24.6	32.1	33.2
Autres dépenses des ministères	1.0	1.0	.7	.9	1.7
<i>Total</i>	53.7	53.8	58.7	70.5	79.7
<i>Enseignement universitaire:</i>					
Subventions d'exploitation:					
Collèges militaires	27.8	32.9	35.1	38.4	42.7
Autres ministères: subventions d'exploitation	11.6	17.1	16.3	17.8	18.7
Subventions pour la recherche parrainée:					
MDN pour les collèges militaires	.7	.7	.7	.8	1.2
Conseil du Canada	8.5	—	—	—	—
Santé nationale et Bien-être social	11.1	11.6	9.2	1.3	1.2
Environnement	3.2	3.4	.8	.8	.9
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	84.1	38.2	104.0	137.1	145.5
Conseil de recherches des sciences humaines	51.0	11.4	14.6	17.4	19.2
Conseil de recherches médicales	51.0	52.1	58.7	72.4	78.1
Subventions de recherches d'autres ministères	39.5	49.3	46.6	42.5	37.1
Subventions d'équipement	2.4	.9	.9	1.0	1.1
Bourses, aide aux étudiants ¹	56.7	66.2	56.1	74.7	89.1
Coût des prêts aux étudiants	36.1	48.9	47.1	63.0	64.7
ACDI	21.8	23.5	21.9	23.0	24.1
Autres dépenses des ministères	40.6	8.4	16.4	7.8	12.6
<i>Total</i>	395.1	414.6	428.9	498.0	536.2
<i>Formation professionnelle:</i>					
Formation de la main-d'œuvre	618.3	655.4	689.7	797.9	850.7
Formation des infirmières auxiliaires dans les hôpitaux	2.4	1.0	1.0	1.1	1.2
Cours de langue	92.6	89.9	71.2	73.6	91.5
Services correctionnels du Canada: formation professionnelle dans les pénitenciers fédéraux	4.1	4.7	5.7	6.4	8.0
Capital d'exploitation	5.6	14.8	12.3	12.9	14.8
Autres institutions de formation fédérale	21.9	16.9	4.6	4.9	3.5
Autres dépenses des ministères: ² formation du personnel, etc.	46.3	36.6	43.6	41.1	46.0
ACDI		5.7	6.4	6.7	7.0
<i>Total</i>	791.3	825.0	834.5	944.6	1,022.7
<i>Dépenses totales à tous les niveaux</i>	1,564.5	1,637.3	1,675.4	1,896.6	2,055.5
B. Transferts aux provinces pour:					
L'enseignement postsecondaire ³	2,136.4	2,443.1	2,775.5	3,074.8	3,424.5
Programmes en langue minoritaire	152.7	174.3	189.7	205.1	217.3
<i>Total des transferts</i>	2,289.1	2,617.4	2,965.2	3,279.9	3,641.3
C. Total (A+B)	3,853.6	4,254.7	4,640.6	5,176.5	5,697.3

¹Bourses, aide accordée aux étudiants par divers ministères et organismes fédéraux.

²Comprend la formation du personnel, l'administration centrale et d'autres dépenses directes des ministères et des organismes fédéraux pour la formation professionnelle.

³Total des versements en espèces et de la valeur des transferts fiscaux connexes.

Source: Statistique Canada.

La mesure dans laquelle les institutions existantes réussissent à remplir cette fonction et à permettre aux membres de la collectivité de développer et de réaliser leur potentiel d'êtres humains n'est pas une chose dont l'évaluation peut se laisser enfermer dans des statistiques ou dont la promotion peut s'arrêter à un simple soutien financier.

Ce chapitre traite de manière assez développée des problèmes que pose le soutien fédéral des institutions postsecondaires, lequel prend en grande partie la forme de transferts financiers aux gouvernements provinciaux. Il insiste en particulier sur l'importance que revêtent la recherche et la formation de la main-d'oeuvre pour le développement économique du pays, puisque c'est sous cet angle que les responsabilités du gouvernement fédéral sont le plus directement liées à l'enseignement postsecondaire. Toutefois, comme l'orientation de ce chapitre pourrait paraître dénoter une conception étroite et quelque peu faussée du rôle de l'université, le Groupe de travail estime important de bien exposer la façon dont il voit le secteur postsecondaire en général, par opposition au rôle limité que doit y jouer le gouvernement fédéral.

Pour le Groupe de travail, le rôle important joué par les universités et les institutions connexes dans l'enseignement, la recherche et le développement de l'intellect—outre l'apport de compétences commerciales, scientifiques et professionnelles—est crucial pour le bien-être du pays. Le Groupe de travail estime également que les collèges communautaires et les instituts techniques jouent un rôle vital d'élargissement de l'expérience des individus et de mise à portée de la culture et des loisirs pour ceux qui n'ont pas accès à l'université—sans parler de la formation technique et professionnelle dispensée pour répondre aux besoins de main-d'oeuvre qualifiée.

On ne peut espérer atteindre ces objectifs généraux qu'au moyen d'institutions autonomes, libres d'innover, de suivre la logique où qu'elle mène, de développer le sens critique, non seulement dans leurs murs, mais dans la société en général. Il est inutile de reprendre ici la théorie bien connue voulant qu'une société ne soit à l'abri de la répression que si ses institutions et ses citoyens sont libres de critiquer et de remettre en question l'appareil même qui les soutient et leur permet d'exercer cette liberté. Qu'il suffise de rappeler que nous tenons pour acquis le principe d'institutions fortes,

indépendantes, autonomes, à l'abri de l'influence directe du gouvernement. *Le Groupe de travail reconnaît donc la nécessité d'un financement général de base du secteur postsecondaire, afin de permettre aux adultes de tout âge—et pas seulement au groupe habituel des 18 à 24 ans—de poursuivre leurs objectifs spirituels et intellectuels, d'affûter leur sens critique et d'élargir leurs connaissances générales, à partir desquelles peuvent se développer des compétences plus spécialisées.*

Toutefois, dans le cadre de cette responsabilité globale de financement, le gouvernement fédéral a aussi des fonctions et des responsabilités plus précises, non pour le développement des facultés de réflexion mais pour des études répondant à des besoins particuliers, non pour la recherche libre mais pour la recherche appliquée et le développement, non pour l'acquisition de connaissances générales mais pour celle des compétences demandées par l'économie. L'enseignement relève des provinces, soit. Cependant, pour toutes sortes de raisons exposées plus loin, le gouvernement fédéral a aussi des intérêts précis dans ce domaine, et ce sont eux que nous allons examiner. Le fait de souligner les aspects particuliers du secteur qui touchent à des responsabilités fédérales directes ne signifie toutefois pas que l'on accorde moins d'importance aux autres aspects de l'enseignement postsecondaire, ni qu'on ne soit pas conscient de la nécessité de mettre en place des mécanismes qui protègent les institutions de toute influence indue des gouvernements. Il s'agit simplement de se concentrer sur les problèmes particuliers relatifs aux accords fiscaux actuels, compte tenu de la répartition constitutionnelle actuelle des responsabilités. Les intérêts directs du gouvernement fédéral découlent de ses responsabilités en matière de développement économique, non d'objectifs sociaux ou culturels généraux.

Résumé des témoignages

La plupart des organismes et des personnes qui ont produit des mémoires ou qui ont comparu devant le Groupe de travail venaient du secteur universitaire de l'enseignement postsecondaire. Ils ont dans l'ensemble exprimé en grande partie les mêmes préoccupations générales au sujet de l'enseignement postsecondaire et de la nécessité du maintien d'un soutien financier fédéral.

Quasiment tous les exposés soulignent le rôle vital joué par le secteur de l'enseignement postsecondaire dans l'obtention des ressources intellectuelles et scientifiques, ainsi que des personnes qualifiées, qui sont essentielles à la réalisation des objectifs économiques, sociaux, culturels et linguistiques des Canadiens, pris individuellement, du pays considéré dans son ensemble, des provinces et des régions. D'autres témoins, tant des experts comparaisant à titre particulier que des porte-parole de groupes, ont insisté davantage sur le besoin d'adapter le système afin qu'il réponde plus équitablement et plus efficacement aux besoins actuels et futurs de la société canadienne.

Les citations suivantes, tirées de certains exposés présentés au Groupe de travail, illustrent bien des points de vue largement partagés sur l'importance et les finalités supérieures de l'enseignement postsecondaire au Canada:

- Nous connaissons tous le rôle très important que jouent les universités au Canada... les universités sont... à la base du progrès économique et du développement... social. Ceci se démontre... dans les efforts déployés par les universités dans les domaines de la recherche et du développement; dans leur contribution à la formation de spécialistes capables d'adapter leurs spécialités aux besoins... de la société...¹
- On ne saurait exagérer l'importance que revêt pour les provinces et le pays le rôle des universités en matière de recherche et de développement... la société canadienne doit continuer d'accorder la priorité aux droits de tous citoyens... à se former à l'université. On doit aussi garantir aux Canadiens l'accès à toute université... il faut éviter toute balkanisation du système... L'Association des universités et des collèges du Canada craint qu'une diminution importante... de l'appui accordé par le gouvernement fédéral... ne constitue une entrave à la mobilité interprovinciale.²
- Les collèges [communautaires] constituent un élément essentiel des ressources du Canada en matière d'enseignement postsecondaire... Ce sont les collèges qui jouent le principal rôle dans la formation professionnelle nécessaire au développement industriel et la modernisation au Canada dans l'avenir immédiat...³
- Les gouvernements ont un intérêt considérable à maintenir l'égalité des chances, la possibilité de l'enseignement supérieur et la mobilité des étudiants et du personnel entre les provinces..., à établir une réserve suffisante de personnes hautement qualifiées, à mettre sur pied une bonne capacité de recherche..., ainsi qu'à assurer un soutien suffisant à la culture canadienne, notamment celle des deux peuples fondateurs.⁴
- Un pays qui se veut concurrentiel doit bien fixer ses priorités nationales et fiscales. Nous nous trouvons à une époque où les connaissances nouvelles... détermineront l'avenir des pays. Les universités canadiennes seront donc soumises à de très fortes pressions afin de former les diplômés qui permettront au Canada de rester concurrentiel. Il est clair que, si le Canada veut atteindre son objectif en matière de dépenses de R&D, il faudra accroître considérablement le rythme de production de la main-d'oeuvre hautement qualifiée. ...Selon les prévisions, le Canada aura besoin d'ici 1985 de 1500 chercheurs de plus pour atteindre l'objectif fédéral qui consiste à consacrer 1.5 p. 100 du PNB à la R&D vers le milieu de la décennie. ...Le Canada aurait besoin de 8,000 spécialistes des sciences forestières au cours de la prochaine décennie, soit le double du nombre actuel de diplômés canadiens dans ce domaine. Entre 1980 et 1986, le Canada aura besoin de 740 docteurs en sciences agricoles, alors qu'il n'en produit que 49 par an... Environ 300 postes de professeurs en administration sont vacants dans les universités canadiennes; et pourtant, de 15 à 20 étudiants recevront leur doctorat chaque année. Cette pénurie empêchera les étudiants de poursuivre leurs études dans les facultés de commerce.⁵
- En ce qui concerne l'enseignement postsecondaire, le gouvernement du Nouveau-Brunswick estime qu'une forte participation fédérale est essentielle pour un certain nombre de raisons:
 - i) la mobilité des étudiants et des diplômés;
 - ii) une accessibilité générale et des capacités de financement variant entre les provinces;
 - iii) l'importance d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée pour le bien-être économique du Canada;
 - iv) les universités en tant que ressources nationales;
 - v) le rôle des universités dans la communauté internationale...⁶

- Le Conseil des étudiants de l'université estime que l'éducation est une question d'intérêt national et qu'il existe un besoin fondamental de coordination entre les provinces et le gouvernement fédéral... Nous croyons qu'il existe plusieurs domaines de l'enseignement postsecondaire qui justifient une responsabilité et un engagement directs du gouvernement fédéral:

les relations internationales...

la recherche et le développement...

la mobilité...

l'information, c'est-à-dire le recueil et la publication de renseignements statistiques et de recherche...

les secteurs d'intérêt national... par exemple les télécommunications, les transports, la mise en valeur et la conservation de l'énergie, le Grand Nord, les océans et le réseau fluvial...⁷

En réponse à une question posée par le président du Groupe du travail au sujet de la négociation d'une entente fédérale-provinciale sur les objectifs en matière d'enseignement postsecondaire, le point de vue suivant a été exprimé:

- ...Si pareil accord portait uniquement sur certains objectifs tel le nombre des étudiants fréquentant les universités, et cetera, nous serions d'accord. Les professeurs d'universités, du moins ceux du Québec, ont en effet intérêt à augmenter les effectifs des étudiants... Si l'accord Ottawa-Québec prévoyait cet accroissement avec certains objectifs, par exemple si on va accroître l'enseignement supérieur en physique nucléaire ou si on a certains objectifs quant aux champs dans lesquels on va accroître la fréquentation de l'université, nous serions parfaitement d'accord... Je pense que l'entente devrait être assez générale, comme vous le soulignez, pour viser des taux de fréquentation.⁸
- Malgré ce que les Pères de la Confédération ont pu penser, les grandes universités n'ont jamais été «provinciales». ...des universités comme Harvard, Paris, Londres ou Stanford n'auraient jamais atteint leur niveau actuel de prestige et de rayonnement à l'échelle du monde si elles avaient été considérées comme des créatures d'une ville, d'une province ou d'un état.⁹

De nombreux témoins ont soutenu qu'étant donné que l'enseignement postsecondaire joue un

rôle dans la réalisation des objectifs nationaux et que le gouvernement fédéral en soutient déjà certains secteurs par le biais de nombreux programmes généraux ou particuliers, une coopération et une coordination plus étroites s'imposent entre toutes les parties en cause, c'est-à-dire entre les deux ordres de gouvernement et les milieux de l'enseignement postsecondaire.

A cet égard, plusieurs associations d'universités, de professeurs et d'étudiants se sont déclarées vivement préoccupées par l'absence d'approche nationale coordonnée et ont réclamé une enquête publique ou une commission royale d'enquête sur le rôle, les objectifs et le financement de l'enseignement postsecondaire au Canada. Elles ont également fait remarquer qu'on n'avait pas donné suite à l'engagement pris par les Premiers ministres en 1976 d'établir une instance intergouvernementale efficace où seraient débattues les questions d'enseignement supérieur intéressant les deux ordres de gouvernement.

Un témoin a proposé que, faute de disposition des gouvernements provinciaux à laisser le gouvernement fédéral participer aux questions de politique de l'enseignement supérieur, ce dernier devrait retirer son soutien général (FPE) dans les trois ans et consacrer ces ressources à des secteurs relevant plus directement de sa responsabilité.¹⁰

Enfin, au niveau des mécanismes, un certain nombre de témoins et de mémoires ont souligné l'importance d'une meilleure coordination au sein de l'administration fédérale pour tout ce qui concerne sa participation directe ou indirecte aux questions touchant à l'enseignement postsecondaire.

De façon générale, on a soutenu que l'enseignement postsecondaire souffrait d'une insuffisance sérieuse de fonds dans la majeure partie du Canada et que l'abandon de la formule de partage des frais en faveur du financement global, en 1977-1978, dans l'aide fédérale générale à l'enseignement supérieur, avait contribué à cet état de choses.

Il a même été affirmé dans certains exposés, que, depuis l'instauration du FPE, l'aide provinciale à l'enseignement postsecondaire augmentait moins vite que les transferts fédéraux versés à cette fin. On a également fait observer que, dans

presque toutes les provinces, le total du FPE consacré par le gouvernement fédéral à l'enseignement postsecondaire, y compris la valeur du transfert fiscal correspondant, était maintenant supérieur à l'aide provinciale à ce secteur. (Cependant, pour des motifs qui ont déjà été exposés au chapitre III, le Groupe de travail estime que certaines de ces allégations sont fondées en partie sur une mauvaise interprétation de la structure et des objectifs des ententes du FPE.)

Si l'ampleur de l'aide fédérale actuelle n'a guère ou pas du tout suscité de critique, le sous-financement de ce secteur a quand même été dénoncé comme le principal problème et l'on a exprimé une vive inquiétude quant aux conséquences d'une réduction éventuelle de l'aide fédérale aux provinces au chapitre de l'enseignement postsecondaire. Si les provinces devaient répercuter une réduction de ce genre, les institutions d'enseignement, les étudiants et, à plus long terme, le pays dans son ensemble risqueraient d'en souffrir considérablement. En particulier, cela pourrait porter gravement atteinte à la capacité du système de contribuer à la réalisation des objectifs nationaux en matière de main-d'oeuvre hautement qualifiée, de recherche scientifique et de développement, ainsi que de croissance économique et de compétitivité internationale. Le principal problème tiendrait au fait que l'effort professionnel et institutionnel au niveau de la poursuite des connaissances, des programmes d'études et de l'infrastructure correspondante s'inscrit dans une perspective à long terme. Par conséquent, le système ne pourrait absorber en quelques années des réductions importantes du financement destinées à promouvoir un changement.

On s'est également dit inquiet de l'effet que de nouvelles restrictions provinciales pourraient avoir sur l'égalité des chances d'accès et la mobilité des étudiants d'un bout à l'autre du pays, en l'absence de programmes plus étoffés d'aide aux étudiants démunis. Une autre considération mentionnée par plusieurs groupes de diverses régions au sujet de l'égalité des chances d'accès est le besoin d'un financement spécial pour la région de l'Atlantique, qui lui permette de se doter d'une capacité d'enseignement postsecondaire et de recherche comparable à celle des autres régions. Les chances seraient ainsi plus égales dans la région par comparaison avec le reste du Canada. Des arguments du même genre ont été avancés pour justifier l'obligation du

pays de rendre l'enseignement supérieur plus accessible aux femmes et à d'autres catégories de la population comme les autochtones et les minorités de langue officielle. Pour ces dernières, on a insisté sur l'importance extrême que revêtait le développement et le maintien des institutions dans leur langue.

Même si les témoins ont insisté sur la nécessité de maintenir—voire, selon certains, d'augmenter—l'aide financière fédérale à l'enseignement supérieur, très peu ont suggéré que cette aide générale soit subordonnée à certaines conditions touchant aux programmes d'études. En fait, la possibilité d'une influence de ce genre du gouvernement fédéral a été combattue dans certains exposés. On était toutefois largement et nettement favorable à un renforcement de la capacité de rendre des comptes ainsi qu'à une meilleure information du Parlement et du public sur l'utilisation par les provinces des sommes que le gouvernement fédéral leur remet au titre de l'enseignement supérieur. A cet égard, la plupart des intervenants des milieux universitaires ont demandé instamment qu'à l'avenir les transferts fédéraux destinés à l'enseignement postsecondaire soient publiquement réservés à cette fin. En outre, certains ont proposé un retour à une formule modifiée de partage des frais prévoyant des rajustements périodiques des subventions fédérales pour les porter à une proportion fixée des dépenses des provinces ou des institutions dans le secteur postsecondaire.

Plusieurs mémoires ont exposé le pour et le contre d'un recours accru aux frais de scolarité dans le financement des institutions postsecondaires, jumelé à une hausse de l'aide fédérale aux étudiants de manière à ne pas réduire l'accessibilité des études supérieures. On a également évoqué diverses solutions de rechange pour l'aide aux étudiants, y compris le remboursement des prêts, au besoin, par une formule semblable à celle qui régit actuellement le programme canadien de prêts aux étudiants ou encore par le biais de l'impôt fédéral sur le revenu.

Les témoins n'étaient pas tous d'accord avec les arguments évoqués précédemment au sujet du «sous-financement», et la nécessité de ne pas apporter de modifications importantes aux ententes actuelles en matière d'enseignement postsecondaire ne faisait pas non plus l'unanimité. Certains ont proposé que l'aide soit canalisée vers les sec-

teurs intéressant directement le gouvernement fédéral, par exemple la main-d'oeuvre hautement qualifiée ou la recherche, avec prise en compte des frais généraux de recherche dans le soutien fédéral. Un document remis par un témoin résume ce problème en ces termes:

La main-d'oeuvre hautement qualifiée jouant un rôle de plus en plus important dans la croissance de la productivité et la compétitivité internationale du Canada, il deviendra de plus en plus difficile aux gouvernements et aux universités de se désintéresser de la dimension perfectionnement de la main-d'oeuvre de l'enseignement universitaire.¹¹

Le mémoire de la *Canadian Association for Adult Education* proposait de réorienter complètement tout le système d'enseignement postsecondaire et de modifier l'approche fédérale du soutien à l'enseignement aux adultes.

A l'exception de ceux qui réclamaient le retrait pur et simple du gouvernement fédéral du financement de l'enseignement postsecondaire, presque tous les témoins qui ont comparu devant le Groupe de travail, y compris ceux qui préconisaient des changements importants, ont réclamé instamment que ces questions soient étudiées et débattues dans le cadre d'une enquête publique, d'un «conseil de l'enseignement supérieur» ou d'une instance fédérale-provinciale avant que des mesures quelconques ne soient prises. En outre, on a beaucoup insisté sur le fait qu'il fallait bien se garder de prendre des décisions précipitées s'agissant de modifier les mécanismes financiers dans ce secteur.

Dans leurs déclarations, les gouvernements du Nouveau-Brunswick, du Manitoba et de la Colombie-Britannique ont évoqué la dimension nationale du rôle joué par les institutions d'enseignement postsecondaire et la nécessité d'une consultation et d'une collaboration intergouvernementales pour ce qui touche à la participation fédérale dans ce secteur. Les ministres provinciaux ne se sont évidemment pas appesantis sur le caractère suffisant ou insuffisant du financement du secteur postsecondaire. Cependant, dans leurs déclarations, Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick mentionnaient la nécessité d'accroître le financement pour permettre à leurs régions de se rapprocher de la moyenne nationale.

Lors de leur comparution devant le Groupe de travail, le ministre des Finances et le secrétaire d'Etat ont évoqué la participation du gouvernement fédéral à l'enseignement postsecondaire. Le premier a notamment déclaré:

Les transferts en faveur de l'enseignement postsecondaire dans la mesure où ils servent la politique fédérale sont essentiellement liés à l'expansion économique à long terme. Le développement est tributaire de l'existence d'un grand nombre de techniciens, de professionnels et de gestionnaires hautement qualifiés. C'est également à l'université que s'effectue une bonne part de la recherche qui est à l'origine du progrès scientifique, des inventions et des innovations industrielles. Cependant, le programme, dans sa forme actuelle, ne fait aucun lien entre les intérêts manifestes de la politique fédérale et les dépenses provinciales financées par ces transferts.¹²

Dans son mémoire, le Secrétaire d'Etat a proposé une justification du rôle du gouvernement fédéral dans l'enseignement postsecondaire, une liste d'objectifs possibles permettant d'orienter les activités fédérales dans ce domaine, ainsi qu'une approche envisageable pour le gouvernement fédéral à l'avenir. L'intérêt du gouvernement fédéral se justifie par les besoins du pays dans des domaines comme la croissance économique, la formation, l'accessibilité et la mobilité de la main-d'oeuvre, la recherche et le progrès technique, les langues officielles, les études canadiennes, l'éducation des autochtones, les études militaires et les relations internationales. Quant à la liste des objectifs, elle est assez parallèle à celle qui a été présentée par d'autres témoins. Les objectifs qui semblent le mieux cadrer avec les suggestions des représentants du secteur postsecondaire et d'un certain nombre de gouvernements provinciaux sont énoncés dans les extraits suivants de la déclaration du Secrétaire d'Etat:

Aide générale au système d'enseignement postsecondaire: Aider à maintenir et à renforcer un système d'enseignement postsecondaire qui fournisse l'infrastructure requise pour atteindre des objectifs plus précis en mettant tout particulièrement l'accent sur les domaines d'intérêt pancanadien.

Main-d'oeuvre: Favoriser, à un niveau approprié, la formation de la main-d'oeuvre surtout en ce qui concerne les métiers qui nécessitent une main-d'oeuvre hautement qualifiée et mobile à l'échelle nationale et internationale.

Mobilité: Réduire au minimum les obstacles à la mobilité interprovinciale des étudiants et des enseignants... et celle des diplômés qui souhaitent travailler dans une province autre que la leur.

Recherche et croissance économique: Appuyer... la recherche et le développement de façon à promouvoir la croissance économique et à favoriser la formation de diplômés qui prendront en charge l'ensemble des besoins du pays en matière de recherche et de développement.

Civisme, langue et identité culturelle: Promouvoir... le civisme et l'identité canadienne, en mettant tout particulièrement l'accent sur le caractère bilingue de notre pays, et favoriser l'accès des membres des minorités de langue officielle à toute la gamme des services du système d'enseignement disponibles dans leur langue.

Accessibilité: Favoriser l'égalité d'accès à l'enseignement en réduisant les contraintes à la participation, de nature géographique, socio-économique et autres.

Relations internationales: Promouvoir les intérêts internationaux du Canada en ce qui concerne l'éducation...¹³

Le Secrétaire d'État a fait remarquer qu'il existait des programmes appuyant ces objectifs dans beaucoup de ministères et d'organismes. Il a également évalué l'efficacité des accords actuels en matière d'enseignement postsecondaire en regard des cinq objectifs fixés en 1976, lorsque le Premier ministre avait présenté les propositions de FPE. Ainsi que le mentionnait le chapitre III, ces objectifs consistaient en résumé à:

- maintenir les normes de service dans les programmes provinciaux;
- conférer une plus grande stabilité aux transferts fédéraux;
- donner aux provinces une plus grande latitude dans l'établissement des programmes;
- assurer un meilleur équilibre de l'aide fédérale entre les provinces;
- assurer un dialogue permanent sur les politiques relatives à l'enseignement postsecondaire et à la santé publique.

Le Secrétaire d'État a conclu que les objectifs financiers avaient été atteints. Cependant, «...la consultation étroite... ne s'est pas réalisée et l'on se demande par ailleurs si le financement des programmes établis a vraiment réussi à assurer le maintien de la qualité».¹⁴

Le Secrétaire d'État a déclaré que dans l'étude actuelle il importerait de se demander si le gouvernement fédéral devait s'employer plus activement à assurer la réalisation des objectifs du pays. Il a ajouté qu'il convenait également de s'inquiéter de la présence fédérale, de la justification des dépenses et des déséquilibres fiscaux, mais que, chose plus importante encore, «...il faudrait étudier le financement des programmes établis à la lumière de l'évolution des besoins des établissements postsecondaires. On ne s'entend pas tout à fait sur l'étendue de la prétendue dégradation de la capacité de l'enseignement postsecondaire... on ne saurait guère contester le fait que le système postsecondaire va subir de profondes transformations aux cours des prochaines décennies, car on prévoit que la participation des adultes va encore s'intensifier et que... le nombre des personnes âgées de dix-huit à vingt-quatre ans va diminuer».¹⁵

Le Secrétaire d'État a conclu en faisant état de la nécessité d'une approche fédérale coordonnée de l'enseignement postsecondaire qui soit réaliste à la lumière d'une politique de restriction fiscale et conforme aux principes de responsabilité financière et de visibilité. Selon lui, cette stratégie pourrait comporter:

1. l'adoption d'une formule plus équitable de partage des dépenses liées à l'enseignement postsecondaire... entre les gouvernements;
2. l'accroissement du pourcentage des dépenses fédérales liées à certains objectifs... et à l'aide fédérale versée directement à l'infrastructure postsecondaire, et le maintien de montants importants d'aide indirecte à l'infrastructure par l'intermédiaire des provinces;
3. la création de meilleurs mécanismes de coordination et d'élaboration de politiques... tant au sein du gouvernement fédéral qu'entre les administrations fédérales et provinciales et les établissements d'enseignement postsecondaire.¹⁶

Les options: analyse et conclusions

Les arguments qui viennent d'être exposés ont donné lieu à toute une gamme de propositions. Voici les propositions—pas toujours mutuellement compatibles—qui ont le plus retenu l'attention des

porte-parole des établissements postsecondaires, des enseignants, des étudiants et de certains citoyens à titre personnel:

1. Mécanismes d'examen et de coordination

- Mise sur pied d'une Commission—peut-être royale—d'*enquête publique* sur le rôle futur de l'enseignement supérieur au Canada et la façon dont il devrait être financé;
- Mise en place d'une *tribune canadienne permanente*, peut-être sous forme de «conseil de l'enseignement supérieur», formée de représentants des gouvernements provinciaux et fédéral (avec une participation quelconque des milieux universitaires), qui débattrait des objectifs provinciaux et nationaux ainsi que des modalités de coopération et d'action concertée en vue de la réalisation de ces objectifs;
- Désignation, au sein de l'administration fédérale, d'une instance centrale qui aurait pour mission de coordonner les préoccupations et la participation fédérales en matière d'enseignement postsecondaire.

2. Niveau et forme de l'aide fédérale

- *Maintien de l'aide générale fédérale* à l'enseignement postsecondaire, par le truchement du financement global ou d'une forme modifiée de financement global des provinces, selon les grandes lignes de la formule de FPE;
- *Transfert d'une partie de l'aide* (FPE) à des secteurs relevant plus clairement de la compétence fédérale, par exemple la recherche et le développement et les frais généraux connexes des universités ou les pénuries graves de main-d'oeuvre hautement qualifiée;
- *Transfert indirect d'une partie de l'aide* (FPE) aux institutions par une augmentation appréciable des subventions ou des prêts aux étudiants, ce qui permettrait aux établissements d'enseignement de financer une plus forte proportion de leurs dépenses par des frais de scolarité sensiblement accrus.

3. Aide aux étudiants

- *Accroissement de l'aide aux étudiants* nécessaires, en apportant un rajustement

réaliste aux programmes d'aide actuels afin de tenir compte de l'augmentation du coût de la vie, de la baisse du nombre d'emplois d'été, etc.

4. Responsabilité devant le Parlement

- *Accroissement de la responsabilité financière* devant le Parlement (et le public) à l'égard des transferts généraux (FPE) soutenant l'enseignement supérieur, par exemple en «affectant» publiquement les transferts aux dépenses d'enseignement postsecondaire ou en rétablissant—ne serait-ce que périodiquement—un certain rapport entre le volume des transferts fédéraux et les dépenses des provinces ou des institutions dans ce domaine et en obtenant des provinces des rapports sur l'utilisation des fonds fédéraux qui leur sont transférés pour le soutien général de l'enseignement supérieur.

S'agissant d'évaluer la portée et la validité des faits présentés, le Groupe de travail a été vivement conscient de deux contraintes fondamentales. D'abord, même si c'est de l'enseignement postsecondaire que dépend la réalisation, pour le gouvernement fédéral, de certains objectifs importants du pays et même si les établissements d'enseignement supérieur sont des pièces essentielles dans la vie, la culture et le caractère national d'une société, l'approche fédérale doit respecter la responsabilité prépondérante des provinces dans ce domaine. Ensuite, il apparaît assez clairement que dans la plupart des provinces la capacité du système d'enseignement supérieur à répondre aux besoins de la société pose actuellement des problèmes sérieux. Nous estimons cependant que, dans ce domaine complexe, nous serions mal avisés d'essayer d'élaborer des propositions précises et de grande portée sur la façon dont le gouvernement fédéral pourrait entreprendre de compléter les efforts provinciaux en vue de relever ce déficit.

En ce qui concerne les problèmes de l'enseignement postsecondaire, une récente étude de M. Peter M. Leslie expose—pour le secteur universitaire—la complexité et les difficultés de la situation actuelle au Canada:

Le présent rapport va donc faire valoir que les universités doivent jouir d'une large mesure d'autonomie institutionnelle et compter sur un revenu assuré qui leur permette de satisfaire les espoirs que la société fonde sur elles. Mais pas trop

assuré! Il n'est pas nécessaire que le revenu des universités soit si bien fixé qu'il resterait insensible aux niveaux de rendement. Il faut tenter de concilier la sécurité financière et la récompense de l'excellence. D'une part, on doit reconnaître que les besoins des universités sont grands et que la pauvreté les entraînera dans la médiocrité ou dans un sort encore pire. D'autre part, il est bien de se rappeler que l'argent seul, n'assure pas l'excellence. Les universités, comme toutes les autres institutions, ne sont pas immunisées contre la production de mauvaise qualité et il est salutaire pour elles d'avoir un enjeu financier dans les efforts qu'elles tentent pour améliorer leur réputation. Lorsque des normes élevées d'enseignement et de recherche ne peuvent réussir à éviter l'étranglement financier et qu'un rendement ralenti n'aboutit pas à des peines financières, l'université succombe au fatalisme, voit son moral fléchir et tolère l'inanition parmi par son personnel professionnel.

Ces dangers sont particulièrement menaçants dans la conjoncture actuelle au Canada. A mesure qu'elles avancent dans les années 1980, les universités canadiennes vont trouver de plus en plus difficile de penser autrement qu'en termes de survie, en partie parce que leur revenu, réduit par l'inflation, a diminué ces dernières années et pourrait bien continuer de le faire. Pourtant les raisons sont loin d'être uniquement d'ordre financier. Il s'agit également de la baisse du nombre des étudiants et de l'incapacité concomitante d'engager de nouveaux professeurs. Il leur sera de plus en plus malaisé d'obtenir une infusion de talents, d'ambition et d'idéalisme. Elles font face à une longue période de compressions ou de resserrement; il importe que la conception de nouvelles mesures de financement ne vienne aggraver les problèmes et les dangers qui résultent de la croissance rapide des années 1960 et qui résulteront de l'arrêt de la croissance ou des compressions prévues au cours des deux prochaines décennies. Les nouvelles pratiques de financement des universités canadiennes doivent tenir compte des difficultés auxquelles elles font face en ce moment critique de leur histoire. Ces pratiques financières doivent inciter au changement interne et à l'autorenouvellement et favoriser une adaptation constante aux besoins des étudiants ainsi qu'aux besoins de la société pourvoyeuse qu'ils servent.¹⁷

Même si les observations de M. Leslie s'appliquent aux universités, le Groupe de travail est convaincu que les autres établissements postsecondaires font face à des difficultés analogues. Cela est sans doute particulièrement le cas des collèges communautaires, dans leurs efforts pour répondre aux besoins immédiats et futurs du Canada en techniciens qualifiés dans une économie à haute technologie qui évolue rapidement.

Mécanismes d'examen et de coordination Plusieurs groupes du secteur postsecondaire ont proposé la tenue d'une enquête publique ou la création d'une commission royale d'enquête sur l'enseignement supérieur au Canada. Nous sommes sensibles aux préoccupations qui motivent cette proposition—inquiétudes devant l'absence d'une approche nationale de l'enseignement postsecondaire et d'efforts suffisamment concertés de la part des gouvernements et des autres parties intéressées. Nous pensons néanmoins que les questions qui se posent au pays en matière d'enseignement supérieur ont de meilleures chances d'être réglées convenablement par le processus politique, grâce auquel des solutions peuvent être dégagées dans le contexte des réalités économiques actuelles, des besoins de main-d'oeuvre hautement qualifiée du Canada et de la responsabilité des provinces en matière d'enseignement et d'établissements postsecondaires.

On s'entend généralement pour reconnaître que, d'ici la fin des années 1980, le système d'enseignement postsecondaire sera confronté à des problèmes très difficiles d'adaptation à l'évolution des inscriptions ainsi que de la demande de ressources intellectuelles et de personnes hautement qualifiées en vue de répondre aux besoins de la société canadienne. En outre, le pays dans son ensemble a des intérêts et des aspirations qui ne peuvent être satisfaits que par des institutions dynamiques, intellectuellement actives et motivées, leur corps enseignant et les étudiants. *Nous sommes toutefois pleinement conscients du fait que, l'enseignement étant du ressort des provinces, c'est à ces dernières et à leurs institutions qu'il revient de faire face au changement et de répondre efficacement aux besoins généraux du Canada. Par conséquent, nous préconisons la mise en place d'un mécanisme efficace de consultation qui permette de concerter les efforts de toutes les parties intéressées en vue de fixer et d'atteindre les objectifs qui sont d'intérêt mutuel pour les deux ordres de gouvernement.*

Ce besoin avait été reconnu à l'issue de la conférence des Premiers ministres de 1976, où l'on était convenu que le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada (CMEC) et le Secrétaire d'État se rencontreraient périodiquement pour débattre des questions d'intérêt mutuel. Ce mécanisme ne s'est pas entièrement concrétisé, ce qui a eu tendance à affaiblir les raisons de l'engagement

du gouvernement fédéral de maintenir son aide générale aux provinces dans le domaine de l'enseignement supérieur.

Le Groupe de travail veut croire que ce mécanisme peut encore être mis au service de l'objectif prévu en 1976 et presse les deux ordres de gouvernement d'agir résolument à cette fin. Les ministres fédéral et provinciaux en cause devraient pouvoir faire œuvre utile en définissant des objectifs nationaux et en veillant à l'harmonisation des activités des deux ordres de gouvernement dans ce domaine. *Par conséquent, le Groupe de travail recommande*

que, conformément à l'engagement pris par les Premiers ministres lors de la conférence de 1976, le ou les ministres fédéraux responsables entreprennent au plus tôt de consulter le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada sur les questions intéressant les deux ordres de gouvernement dans le domaine de l'enseignement supérieur.

En réclamant la création d'un forum permettant de débattre des questions relatives à l'enseignement postsecondaire, nombre de représentants des institutions d'enseignement supérieur, des enseignants et des étudiants ont aussi revendiqué le droit de participer aux discussions intergouvernementales qui les touchent. Il est peu probable qu'ils puissent participer aux réunions entre le CMEC et le Secrétaire d'État. Nous estimons cependant que les connaissances de ces groupes pourraient être mises à profit. Ainsi, les ministres fédéral et provinciaux pourraient charger des particuliers ou des associations du secteur postsecondaire d'entreprendre des études et des recherches dans ce domaine. M. Leslie expose une proposition intéressante au sujet du rôle des universités à l'appui des discussions intergouvernementales, dans son étude *Les universités canadiennes 1980 et l'avenir*:

...Il serait salubre que les universités du Canada formulent et endossent une déclaration sur ce qu'elles considèrent être les objectifs canadiens en matière d'enseignement supérieur, qui seraient distincts de ceux des provinces, mais qui les complèteraient. Là où cela conviendrait, elles devraient exprimer leur appui envers une intervention fédérale permettant de les atteindre. Il faudrait souligner que, dans la plupart des cas, la collaboration interprovinciale serait plus simple et plus efficace que la participation fédérale venant répondre aux besoins qui transcendent les frontières de provinces particulières... Si elles [les universités] ont également établi ce qu'elles considèrent

comme des prérogatives provinciales, la demande d'une intervention fédérale venant compléter et appuyer les politiques provinciales devrait fournir une base de discussion entre les universités et les gouvernements fédéral et provinciaux.¹⁸

Nous suggérons qu'on entreprenne au plus tôt de définir les finalités de l'enseignement postsecondaire qui intéressent tous les gouvernements. À cet égard, il conviendrait sans doute de s'attacher en priorité aux besoins de main-d'œuvre hautement qualifiée pendant les années 1980 ainsi qu'à la confirmation des engagements existants au titre de la mobilité des étudiants et de l'égalité des chances d'accès à l'enseignement postsecondaire pour tous les Canadiens. Il est également souhaitable, à notre avis, d'assurer aux étudiants étrangers un accès raisonnable à l'enseignement supérieur au Canada.

Le tableau V-2 donne un aperçu de la mobilité actuelle des étudiants en indiquant la province d'origine des étudiants qui fréquentent une université d'une autre province. Dans la plupart des provinces, la proportion d'étudiants canadiens venant d'autres provinces représente environ 7 à 8 pour cent des inscriptions à plein temps. Les provinces dont le fardeau est le plus lourd à cet égard sont la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick qui accueillent à peu près de 25 pour cent d'étudiants de l'extérieur.

Nous tenons à souligner que nous avons été frappés de la mesure dans laquelle on a maintenant atteint au Canada les objectifs fixés de mobilité et d'égalité des chances d'accès dans le domaine de l'enseignement postsecondaire. Nous nous inquiétons cependant des conséquences négatives qui pourraient résulter du maintien des restrictions financières dans les années à venir.

Plusieurs provinces ont récemment haussé les frais de scolarité demandés aux étudiants étrangers. Nous craignons que cette pratique ne nuise aux objectifs du Canada en matière internationale, comme celui d'aider les pays en développement en dispensant un enseignement et une formation à leurs citoyens. Il est aussi dans l'intérêt du développement économique, politique et social à long terme du Canada, tant au pays qu'à l'étranger, de veiller à ce que les étudiants étrangers qui viennent poursuivre des études au Canada y soient bien accueillis. Cet objectif fédéral pourrait être suffisamment important pour justifier dans certains cas l'octroi d'une aide supplémentaire aux étudiants étrangers.

Tableau V-2
Étudiants à temps plein de premier et de deuxième cycle
inscrits dans les universités canadiennes.
(Origine et fréquentation)
1979-1980

De:	À:	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	TOTAL
Terre-Neuve		5,835	5	437	127	51	232	1	9	27	21	6,745
Ile-du-Prince-Édouard		15	1,105	567	239	27	114	6	2	12	11	2,098
Nouvelle-Écosse		41	20	10,971	658	221	685	32	6	66	100	12,800
Nouveau-Brunswick		70	54	1,557	7,316	207	499	20	17	36	45	9,821
Québec		51	39	409	1,193	63,355	6,677	66	42	149	258	72,239
Ontario		69	33	665	395	1,316	120,267	629	248	546	993	125,161
Manitoba		5	1	149	21	84	556	12,839	185	181	188	14,209
Saskatchewan		2	2	29	7	47	369	229	8,513	293	166	9,657
Alberta		17	5	139	22	126	1,004	197	401	24,307	753	26,971
Colombie-Britannique		12	3	103	42	268	1,083	188	295	887	23,659	26,540
Yukon/Territoires du Nord-Ouest		3	—	6	2	10	58	10	10	166	91	356
Étudiants de l'extérieur*		8	2	40	47	162	554	10	—	51	253	1,127
Autres Canadiens		293	164	4,101	2,753	2,519	11,831	1,388	1,215	2,414	2,879	29,557
Étrangers**		294	63	1,760	668	8,276	17,367	1,704	1,112	3,156	3,080	37,380
Non répartis et non déclarés***		7	—	193	137	11,976	1,517	33	3,024	111	1,004	18,002
Total des inscriptions		6,429	1,332	17,025	10,874	86,126	161,341	15,964	13,864	29,998	30,622	353,106
Autres Canadiens en % du total des inscriptions.		4.6%	12.3%	24.1%	25.3%	2.9%	7.3%	8.7%	8.8%	8.0%	9.4%	8.4%

*Canadiens résidant hors du Canada, mais fréquentant des universités canadiennes.

***Pourrait comprendre quelques Canadiens.

Source: Statistique Canada.

Ainsi que nous l'avons indiqué, plusieurs témoins ont réclamé une meilleure coordination interne des activités fédérales en matière d'enseignement postsecondaire. Comme l'indique le tableau V-1, plusieurs organismes fédéraux consacrent des sommes importantes à des programmes qui mettent en jeu des institutions postsecondaire. Les exemples principaux sont les programmes de recherche parrainés par les conseils pourvoyeurs de subventions et quelques gros ministères, ainsi que les achats de services de formation de la main-d'oeuvre effectués par la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration. Il semble logique que ces activités s'inscrivent dans le cadre d'une vision globale des objectifs canadiens à satisfaire par l'enseignement supérieur. En outre, si les consultations périodiques avec le CMEC proposées précédemment se concrétisent, il sera indispensable d'offrir une approche cohérente du côté fédéral. Par conséquent, *le Groupe de travail recommande*

qu'on envisage au plus tôt d'établir une instance ou un mécanisme de coordination interne des programmes fédéraux touchant à l'enseignement postsecondaire.

Les ministres les plus susceptibles de participer de façon permanente à ce mécanisme seraient le Secrétaire d'État, le ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

Niveau et forme de l'aide fédérale Il est évident que, dans la plupart des provinces, la valeur du transfert de FPE—qu'il s'agisse des paiements en espèces ou du total des versements en espèces et de la valeur des points d'impôt FPE—a augmenté plus rapidement que l'aide provinciale à l'enseignement supérieur ces dernières années. C'est ce que montre le tableau V-3, qui indique également le rôle important joué par le gouvernement fédéral par son appui au financement provincial de l'enseignement postsecondaire depuis 1967-1968. Comme le mentionne le chapitre III, il existe une controverse à propos de l'ampleur de l'aide fédérale: la contribution fédérale est-elle égale aux paiements en espèces (FPE) augmentés de la valeur du transfert fiscal connexe ou aux versements en espèces seulement? Cependant, quel que soit le calcul choisi, il ne fait aucun doute que les mesures prises par le gouvernement fédéral au

cours des années ont, d'une façon ou d'une autre, appuyé dans une mesure remarquable le financement provincial de l'enseignement postsecondaire.

Les représentants des provinces ont fait remarquer que le taux de croissance du transfert FPE avait diminué et qu'il devrait être inférieur à la hausse nominale du Produit national brut (PNB) au cours des prochaines années, période au cours de laquelle les provinces s'attendent à ce que les frais d'enseignement postsecondaire augmentent plus rapidement que l'économie. Il est vrai que, si l'accord actuel et le même facteur de progression annuelle (croissance du PNB par habitant, en moyenne mobile sur trois ans) devaient être maintenus, les contributions fédérales augmenteraient sans doute moins vite que le coût de la vie. Par ailleurs, les prévisions des dépenses de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire dont le Groupe de travail a pris connaissance indiquent une hausse réelle quasiment nulle de ces dépenses au cours des prochaines années. En fait, ces prévisions (voir le tableau V-4) donnent à penser que la hausse de ces dépenses en dollars de 1981 pourrait être inférieure d'environ un point par an à la croissance du Produit national brut au cours des cinq ou six prochaines années. L'évolution dépendra beaucoup des taux de participation dans toute la population, c'est-à-dire des décisions personnelles de ceux qui pourraient choisir de suivre des études postsecondaires. Les mesures gouvernementales visant à favoriser une hausse des inscriptions ou le recyclage dans les secteurs où existe une pénurie de main-d'oeuvre hautement qualifiée pourraient également modifier la situation. Cependant, les prévisions actuelles d'inscriptions dans les institutions postsecondaires, figurant au tableau V-5*, indiquent une diminution dans toutes les provinces jusqu'à la fin des années 1980.

*Les prévisions de coûts figurant au tableau V-4 reposent en partie sur les chiffres projetés d'inscriptions du tableau V-5. Ce dernier indique des variations selon les provinces, mais une pointe des inscriptions «équivalent à plein temps» en 1982 au Canada. Cependant, après une analyse approfondie de ces données, M. David K. Foot a conclu que d'autres augmentations devraient avoir lieu au cours des trois ou quatre prochaines années. M. Foot ne parlait que des inscriptions à l'université, tandis que le tableau V-5 vise aussi les autres institutions postsecondaires. David K. Foot, *A Troubled Future? University Enrollments in Canada and its Province*, dans David M. Nowlan et Richard Bellaire, (s.l.d. de), *Financing Canadian Universities* Toronto, OISE Press, à paraître, août 1981.

Tableau V-3

Part fédérale du financement des frais de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire,
déduction faite de la garantie de recettes, de 1967-1968 à 1981-1982
(En milliers de dollars courants)

Transferts fédéraux aux provinces et aux institutions ⁽¹⁾	1967/68	1976/77	1977/78	1980/81	1981/82
<i>Terre-Neuve</i>					
1. Espèces moins garantie de recettes ⁽²⁾	3,617	14,951	33,173	54,883	59,319
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes ⁽³⁾	9,016	39,741	54,339	83,541	91,586
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	10,700	65,514	74,670	92,854	101,648
4. Ligne [1] en % de Ligne [3]	33.8%	22.8%	44.4%	59.1%	58.3%
5. Ligne [2] en % de Ligne [3]	84.2%	60.6%	72.8%	89.9%	90.1%
<i>Ile-du-Prince-Édouard</i>					
1. Espèces moins garantie de recettes ⁽²⁾	1,124	2,087	6,520	9,661	10,740
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes ⁽³⁾	1,855	7,335	11,031	15,804	17,624
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	2,521	9,903	9,491	14,311	15,524
4. [1] en % de [3]	44.5%	21.0%	68.6%	67.5%	69.1%
5. [2] en % de [3]	73.5%	74.0%	116.2%	110.4%	113.5%
<i>Nouvelle-Écosse</i>					
1. Espèces moins garantie de recettes ⁽²⁾	11,751	31,669	52,945	71,218	88,458
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes ⁽³⁾	20,023	68,440	84,281	113,344	135,943
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	33,446	102,496	118,325	164,319	176,074
4. [1] en % de [3]	35.1%	30.8%	44.7%	43.3%	50.2%
5. [2] en % de [3]	59.8%	66.7%	71.2%	68.9%	77.0%
<i>Nouveau-Brunswick</i>					
1. Espèces moins garantie de recettes ⁽²⁾	5,139	15,705	37,896	63,557	69,400
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes ⁽³⁾	11,869	45,778	63,681	98,502	108,655
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	20,024	70,717	72,872	108,861	118,708
4. [1] en % de [3]	25.6%	22.2%	52.0%	58.3%	58.4%
5. [2] en % de [3]	59.2%	64.7%	87.4%	90.4%	91.5%
<i>Québec</i>					
1. Espèces moins garantie de recettes ⁽⁴⁾	91,379	421,162	430,662	594,665	651,384
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes ⁽⁴⁾	154,041	697,339	666,429	878,649	997,817
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	227,690	1,005,247	1,221,525	1,614,844	1,785,925
4. [1] en % de [3]	40.1%	41.8%	35.2%	36.8%	36.4%
5. [2] en % de [3]	67.6%	69.3%	54.6%	54.4%	55.8%
<i>Ontario</i>					
1. Espèces moins garantie de recettes ⁽²⁾	96,567	283,591	486,683	734,443	798,186
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes ⁽³⁾	193,910	698,027	835,316	1,199,361	1,322,254
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	347,268	1,239,407	1,338,295	1,738,469	1,893,607
4. [1] en % de [3]	27.8%	22.8%	36.3%	42.2%	42.1%
5. [2] en % de [3]	55.8%	56.3%	62.4%	68.9%	69.8%
<i>Manitoba</i>					
1. Espèces moins garantie de recettes ⁽²⁾	14,019	42,086	66,105	94,119	101,667
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes ⁽³⁾	24,466	87,469	104,722	144,937	158,315
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	41,587	127,793	142,900	169,448	190,253
4. [1] en % de [3]	33.7%	32.9%	46.9%	55.5%	53.3%
5. [2] en % de [3]	58.8%	68.4%	73.2%	85.5%	83.1%
<i>Saskatchewan</i>					
1. Espèces moins garantie de recettes ⁽²⁾	17,213	27,796	53,283	87,056	101,294
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes ⁽³⁾	24,583	68,778	88,444	135,953	146,242
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	35,802	111,864	125,760	173,028	188,008
4. [1] en % de [3]	48.0%	24.8%	42.3%	50.3%	53.8%
5. [2] en % de [3]	68.6%	61.4%	70.3%	78.5%	77.7%

... Suite

Tableau V-3

Part fédérale du financement des frais de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire,
déduction faite de la garantie de recettes, de 1967-1968 à 1981-1982
(En milliers de dollars courants)

Transferts fédéraux aux provinces et aux institutions ⁽¹⁾	1967/68	1976/77	1977/78	1980/81	1981/82
Alberta					
1. Espèces moins garantie de recettes ⁽²⁾	31,530	60,799	97,167	149,853	171,983
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes ⁽³⁾	47,376	164,736	188,772	283,679	322,651
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	71,471	269,037	325,144	436,193	506,745
4. [1] en % de [3]	44.1%	22.5%	29.8%	34.3%	33.9%
5. [2] en % de [3]	66.2%	61.2%	58.0%	65.0%	63.6%
Colombie-Britannique					
1. Espèces moins garantie de recettes ⁽²⁾	21,463	54,259	129,487	211,028	237,269
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes ⁽³⁾	46,344	180,571	239,491	363,613	409,367
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	85,958	317,522	350,499	512,692	607,939
4. [1] en % de [3]	24.9%	17.0%	36.9%	41.1%	39.0%
5. [2] en % de [3]	53.9%	56.8%	68.6%	70.9%	67.3%
Canada					
1. Espèces moins garantie de recettes ⁽²⁾	293,802	954,092	1,395,926	2,084,377	2,302,781
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes ⁽³⁾	533,483	2,058,201	2,219,379	3,510,832	3,552,469
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	876,467	3,318,500	3,779,431	5,025,019	5,584,431
4. [1] en % de [3]	33.5%	28.7%	36.9%	41.4%	41.2%
5. [2] en % de [3]	60.8%	62.0%	58.7%	69.8%	63.6%

Remarques: (1) Chiffres budgétaires.

(2) Comprend 32.1 p. 100 des paiements de base et provisoires en espèces de FPE aux provinces, plus les versements directs aux institutions de 1977-1978 à 1981-1982, moins la garantie de recettes (versements en espèces de base et provisoires s'y rapportant) de 1977-1978 à 1981-1982.

(3) Comprend le manque à gagner de recettes fédérales entraîné par le transfert fiscal égalisé initial de 1967 pour l'enseignement postsecondaire de 1967-1968 à 1976-1977; comprend 32.1 p. 100 du manque à gagner de recettes fédérales entraîné par le transfert égalisé de points d'impôt du FPE de 1977-1978 à 1981-1982.

(4) La partie en espèces figurant en (1) et (2) comprend 32.1 p. 100 de l'abattement de non-participation du Québec pour l'enseignement postsecondaire de 1977-1978 à 1981-1982.

Sources: Statistique Canada, Ministère des Finances.

Étant donné l'ampleur et l'augmentation de la contribution fédérale aux dépenses de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire illustrées au tableau V-3, nous estimons que l'aide fédérale actuelle dans ce domaine est certainement suffisante. Il apparaît cependant que de nombreuses institutions postsecondaires, sinon la plupart, ont du mal à procéder aux adaptations nécessaires pour répondre à l'évolution des besoins économiques, sociaux et autres du pays. Il semble indéniable que ces difficultés sont aggravées par des contraintes financières. A cet égard, la question fondamentale est bien sûr de savoir si les ressources que les institutions recevront des provinces au cours des années à venir seront suffisantes. Le Groupe de travail sait bien que la plupart des provinces doivent restreindre globalement leur budget et que pour nombre d'entre elles il ne sera pas facile d'amener à l'enseignement postsecondaire les ressources nécessaires. Les problèmes des provinces à ce titre pourraient être aggravés—et

sérieusement pour certaines— si l'aide du gouvernement fédéral venait à être soudainement plafonnée ou réduite. Par conséquent, nous sommes d'avis qu'il faut se garder de toute mesure précipitée et que, en fait, *l'aide générale fédérale devrait être maintenue dans les conditions actuelles au moins jusqu'à ce que les deux ordres de gouvernement se soient consultés sur les objectifs et les besoins futurs du secteur de l'enseignement supérieur.*

L'aide fédérale à l'enseignement postsecondaire par le biais d'un «financement global» conformément aux grandes lignes des mécanismes actuels jouit d'un appui général des deux ordres de gouvernement et des représentants des milieux universitaires. Nous sommes également d'avis que cette forme de soutien général des provinces est la plus compatible avec la responsabilité prépondérante qui incombe à ces dernières en matière d'enseignement.

Tableau V-4
Prévisions
des frais de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire
(en milliers de dollars de 1981)

		1982-83		1983-84		1984-85		1985-86		1986-87	
		\$	Var. en %	\$	Var. en %	\$	Var. en %	\$	Var. en %	\$	Var. en %
T.-N.	I. non univ.	14,002	—	14,050	—	13,993	—	13,749	—	13,573	—
	Universités	88,749	—	78,559	—	78,547	—	77,895	—	77,440	—
	Total	102,751	1.1	92,609	-9.9	92,540	-0.1	91,644	-1.0	91,013	-0.7
I.-P.-É.	I. non univ.	5,660	—	5,660	—	5,630	—	5,534	—	5,397	—
	Universités	9,998	—	9,998	—	10,051	—	9,969	—	9,819	—
	Total	15,658	0.9	15,658	0.0	15,681	0.1	15,503	-1.1	15,216	-1.9
N.-É.	I. non univ.	17,355	—	17,311	—	17,139	—	16,802	—	16,349	—
	Universités	161,052	—	160,585	—	159,593	—	157,638	—	154,798	—
	Total	178,407	1.3	177,896	-0.3	176,732	-0.7	174,440	-1.3	171,147	-1.9
N.-B.	I. non univ.	16,798	—	16,734	—	16,593	—	16,298	—	15,875	—
	Universités	102,953	—	103,001	—	102,544	—	101,450	—	99,794	—
	Total	119,751	0.9	119,735	0.0	119,137	-0.5	117,748	-1.2	115,669	-1.8
Qué.	I. non univ.	746,980	—	728,919	—	709,982	—	686,339	—	664,339	—
	Universités	1,048,885	—	1,049,609	—	1,034,775	—	1,014,867	—	995,216	—
	Total	1,795,865	0.6	1,779,028	-0.9	1,744,757	-1.9	1,701,206	-2.5	1,659,555	-2.4
Ont.	I. non univ.	967,524	—	465,874	—	462,978	—	456,580	—	445,940	—
	Universités	1,453,651	—	1,458,816	—	1,454,897	—	1,442,875	—	1,420,881	—
	Total	1,921,175	1.5	1,924,690	0.2	1,917,875	-1.4	1,899,455	-1.0	1,866,821	-1.7
Man.	I. non univ.	19,857	—	19,772	—	19,546	—	19,166	—	18,658	—
	Universités	172,193	—	171,557	—	170,742	—	169,001	—	166,540	—
	Total	192,050	0.9	191,329	-0.4	190,288	-0.5	188,167	-1.1	185,198	-1.6
Sask.	I. non univ.	29,070	—	28,544	—	27,920	—	27,161	—	26,299	—
	Universités	161,508	—	161,486	—	159,102	—	155,985	—	152,439	—
	Total	190,578	1.4	190,030	-0.3	186,022	-2.1	183,146	-1.5	178,738	-2.4
Alb.	I. non univ.	149,890	—	149,715	—	149,911	—	149,234	—	147,856	—
	Universités	366,620	—	368,791	—	370,518	—	370,320	—	368,643	—
	Total	516,510	1.9	518,506	0.4	520,429	0.4	519,554	-0.2	516,499	-0.6
C.-B.	I. non univ.	199,499	—	198,680	—	197,569	—	194,979	—	192,053	—
	Universités	419,281	—	420,914	—	420,179	—	416,967	—	413,048	—
	Total	618,780	1.8	619,594	0.1	617,748	-0.3	611,946	-0.9	605,101	-1.1
Canada	I. non univ.	1,666,635	—	1,645,259	—	1,621,261	—	1,585,842	—	1,546,339	—
	Universités	3,984,890	—	3,983,816	—	3,960,948	—	3,916,967	—	3,858,618	—
	Total	5,651,525	1.2	5,629,075	-0.4	5,582,209	-0.8	5,502,809	-1.4	5,404,957	-1.8

Source: Données non publiées de Statistique Canada.

Par conséquent, le Groupe de travail recommande

que l'aide fédérale générale à l'enseignement postsecondaire soit maintenue sur le principe du financement global mais que, comme il est demandé au chapitre III, elle soit dispensée à part du soutien futur des programmes de santé.

La question de la forme de l'aide fédérale au secteur postsecondaire (espèces ou espèces plus

valeur des points d'impôt) et de son mode de présentation dans les mécanismes futurs est traitée au chapitre III.

Le Groupe de travail a discuté de la possibilité de calculer à l'avenir la moitié des transferts de financement global en fonction des inscriptions à plein temps (ou des inscriptions à des cours postsecondaires dans chaque province) et l'autre moitié conformément aux accords actuels, c'est-à-dire

d'après un montant égal par habitant pour chaque province. Cette formule tiendrait compte des besoins supérieurs des provinces où les inscriptions sont élevées par rapport à la moyenne nationale. (Voir au tableau V-5 les chiffres passés et les prévisions d'inscriptions.) En revanche, cette méthode se traduirait par des subventions par habitant non uniformes selon les provinces, ce qui est contraire à l'un des objectifs initiaux des accords de FPE. Il serait, de plus, difficile de déterminer les chiffres exacts d'inscriptions «à plein temps». La conversion des inscriptions à temps partiel en «équivalent à plein temps» entraînerait inévitablement des débats et soumettrait les provinces et les institutions à la tentation de classer les cours «tangents» comme cours postsecondaires. Néanmoins, certains membres ont estimé que cette suggestion méritait d'être étudiée.

Avant d'en arriver aux conclusions exposées précédemment, le Groupe de travail a étudié les propositions du rapport récemment publié par le groupe de travail (de fonctionnaires) sur le développement du marché du travail dans les années 1980 et, en particulier, le chapitre neuf, qui traite de la formation d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée. Ce rapport, rédigé du point de vue de l'offre sur le marché du travail et du rendement de l'investissement dans la formation, préconise une certaine réduction de l'effort global dans le secteur postsecondaire et une réaffectation interne importante des ressources restantes dans ce secteur en faveur des domaines où se manifeste une pénurie de main-d'oeuvre hautement qualifiée.

Le rapport sur le marché du travail propose également que des changements soient apportés aux programmes fédéraux et que des initiatives soient prises pour permettre aux institutions de s'adapter plus facilement aux besoins actuels et futurs de main-d'oeuvre hautement qualifiée au Canada. Toutefois, selon ce rapport, les principales initiatives devront être prises par les gouvernements provinciaux et les établissements eux-mêmes. Les politiques fédérales peuvent leur faciliter le travail, mais un plein succès ne sera atteint qu'au prix d'une action collective du gouvernement fédéral, des provinces, des institutions et du secteur privé.

Comme l'indique le rapport sur le marché du travail, il est essentiel de consulter les provinces au plus tôt. En fait, le cadre de consultation proposé

précédemment pour les discussions entre les ministres fédéraux et le CMEC pourrait constituer un moyen utile pour les discussions intergouvernementales sur une vaste gamme de questions liées à l'enseignement postsecondaire qui préoccupent les deux ordres de gouvernement, y compris les points de vue exprimés dans le rapport sur le marché du travail.

Aide aux étudiants La question de l'aide aux étudiants est étroitement liée aux buts d'accessibilité et de mobilité évoqués précédemment. En outre, l'aide aux étudiants pourrait être rattachée plus directement à la politique fédérale de soutien de l'enseignement postsecondaire si l'on décidait un jour de transférer indirectement certaines ressources aux institutions d'enseignement postsecondaire par une augmentation de l'aide aux étudiants qui servirait en partie à financer une hausse appréciable des frais de scolarité. Par conséquent, même si cette question ne relève pas de notre mandat officiel, nous formulons certaines propositions pour faire suite au rapport du Groupe de travail fédéral-provincial sur l'aide aux étudiants (décembre 1981). Nous convenons qu'il faut prendre des mesures rapidement afin de remédier aux difficultés actuelles, qui sont bien décrites dans le rapport précité. *Nous recommandons par conséquent*

que les ministres provinciaux et fédéraux responsables étudient conjointement les options pour l'amélioration de l'aide aux étudiants dans le besoin dont il est fait mention dans le rapport du groupe de travail sur l'aide aux étudiants, et qu'ils prennent les mesures appropriées.

Nous recommandons également

que l'on s'attache en priorité à un rajustement rapide des programmes actuels de manière à offrir aux étudiants dans le besoin une aide réaliste compte tenu de l'augmentation du coût de la vie et des autres frais, et de la réduction des possibilités d'emploi d'été.

Responsabilité devant le Parlement En dernier lieu, le Groupe de travail convient qu'il devrait y avoir une plus grande responsabilité financière devant le Parlement et plus d'information publique au sujet du soutien général (FPE) que le gouvernement fédéral accorde aux provinces pour l'enseignement postsecondaire.

Tableau V-5
Inscriptions à plein temps et équivalent dans l'enseignement postsecondaire*

Année	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
1972a	9,959	2,377	19,760	13,809	185,208	208,060	23,221	17,344	43,819	41,790	565,347
1973a	9,329	2,621	20,326	13,422	192,556	218,932	23,032	17,898	45,249	43,932	587,297
1974a	9,029	2,456	21,365	13,410	200,427	229,705	23,779	18,105	46,849	49,817	614,942
1975a	9,241	2,467	22,713	14,290	214,348	244,037	25,431	19,056	50,376	51,803	653,762
1976a	9,734	2,515	23,256	14,000	222,017	247,315	25,687	19,834	51,262	51,700	667,320
1977a	9,917	2,570	23,337	14,157	241,247	246,551	24,953	19,976	52,158	51,580	686,446
1978a	9,190	2,432	22,911	13,944	247,157	245,607	23,814	19,436	51,404	51,981	687,876
1979a	9,789	2,355	22,674	14,107	251,045	252,984	23,025	19,332	51,842	52,505	699,658
1980p	10,793	2,340	23,480	14,623	256,650	266,017	23,883	19,903	53,093	54,267	725,049
1981	10,977	2,313	23,663	14,887	258,867	273,583	24,173	20,193	54,123	55,193	737,972
1982	11,053	2,313	23,940	14,927	257,267	276,667	24,317	20,407	54,993	55,983	741,867
1983	9,510	2,313	23,830	14,927	253,100	277,367	24,173	20,343	55,277	56,103	736,943
1984	9,496	2,321	23,582	14,808	245,484	275,829	23,959	19,879	55,566	55,864	726,788
1985	9,346	2,284	23,090	14,527	235,845	271,680	23,526	19,278	55,423	55,107	710,106
1986	9,239	2,224	22,387	14,106	226,645	264,380	22,924	18,594	54,950	54,210	689,659
1987	9,099	2,173	21,644	13,725	217,510	257,716	22,355	17,976	54,483	53,554	670,235
1988	8,983	2,120	20,986	13,245	208,861	251,875	21,809	17,301	54,052	52,849	652,081
1989	8,827	2,055	20,417	12,937	199,451	246,830	21,478	16,693	53,711	52,297	634,696
1990	8,618	2,003	19,906	12,656	192,245	241,466	21,048	16,133	53,369	51,738	619,182

*Inscriptions à des études à plein temps dans les universités et les institutions non universitaires et équivalent à plein temps des inscriptions à des études à temps partiel, obtenu à l'aide d'un facteur de conversion de 3. Chiffres tirés de *Statistique de l'éducation* pour les années 1981 à 1983; à partir de l'année 1984, chiffres extrapolés en supposant le maintien du taux de participation au niveau de 1983.

a = chiffres réels.

p = chiffres provisoires.

Source: Statistique Canada.

Les modalités précises devraient être mises au point principalement au moyen de discussions entre les gouvernements. Nous sommes toutefois d'avis que le ministre responsable de la participation fédérale aux questions d'enseignement postsecondaire devrait produire un rapport annuel précis et distinct à l'intention du Parlement. Ce rapport pourrait donner des précisions sur l'aide aux provinces ainsi que les discussions intergouvernementales au sujet des questions d'enseignement postsecondaire d'intérêt commun et devrait être renvoyé à un comité parlementaire pour examen. *Par conséquent, le Groupe de travail recommande*

que le ministre chargé des consultations avec le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada fasse rapport chaque année au Parlement, à partir de 1982-1983, sur:

- les transferts à chaque province au titre de l'enseignement supérieur;
- dans la mesure du possible, les autres programmes fédéraux d'appui ou de participation à l'enseignement postsecondaire;
- l'efficacité de ces programmes fédéraux en regard des buts économiques et autres du pays; et
- les résultats des consultations avec le CMEC au sujet de la définition des finalités nationales que doit servir l'enseignement supérieur et les moyens par lesquels le CMEC et les provinces se proposent d'atteindre ces objectifs.

Nous recommandons également

que le rapport préconisé précédemment soit renvoyé à un comité parlementaire pour examen et que des dispositions soient négociées avec les provinces pour l'échange de renseignements et toute autre mesure susceptible d'être nécessaire pour permettre au ministre responsable de s'acquitter de ses responsabilités devant le Parlement.

En dernier lieu, nous recommandons

que le nouveau programme postsecondaire soit susceptible d'être modifié ou résilié sur préavis de trois ans, aucun préavis ne pouvant être donné avant le 31 mars 1983.

Cette disposition n'est pas recommandée en prévision ou dans le désir d'un retrait de l'appui fédéral à l'enseignement supérieur. Bien au contraire, comme le démontrent amplement les points de vue exprimés dans ce chapitre, nous sommes convaincus que l'engagement des gouvernements à maintenir un appui général suffisant dans ce domaine est d'une importance capitale. Il est toutefois possible que, à la fin de la première année du nouveau programme, les provinces, le gouvernement fédéral ou les deux souhaitent renégocier certains points à la lumière des consultations sur la définition des finalités nationales que doit servir l'enseignement supérieur, ainsi que des points de vue et des mesures des provinces à cet égard. Nous répétons toutefois que c'est vers le maintien de l'appui fédéral au moyen du financement global—et non vers des modifications importantes ou un retrait—que le Groupe de travail a orienté ses réflexions.

Notes du chapitre V

¹ L'Université de Moncton-Mémoire présenté au groupe de travail parlementaire sur les arrangements fiscaux, le 27 mai 1981, page 1.

² L'association des universités et des collèges du Canada, mémoire présenté au groupe de travail sur les accords fiscaux entre le fédéral et les provinces, le 21 avril 1981, page 2.

³ *The Association of Community Colleges*, mémoire présenté au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le fédéral et les provinces, 31 mai 1981, page 7-2.

⁴ Le Conseil des universités de l'Ontario, mémoire présenté au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, le 21 mai 1981, page 5.

⁵ Douglas T. Kenny, président, Université de la Colombie-Britannique, mémoire présenté au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, le 3 juin 1981, pages 2, 6 et 7.

⁶ L'honorable Richard Hatfield, Premier ministre du Nouveau-Brunswick, province du Nouveau-Brunswick, mémoire présenté au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, le 27 mai 1981, page 36.

⁷ *The University of Western Ontario Student's Council*, mémoire présenté au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, mai 1981, page 2-5.

- ⁸ M. Pierre Bélanger, Fédération des associations des professeurs d'universités du Québec, procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, fascicule no 24, page 24:22.
- ⁹ David Lloyd Johnston, principal et vice-chancelier, Université McGill, mémoire présenté au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, le 1er juin 1981, page 3.
- ¹⁰ M. T.K. Shoyama, école d'administration publique, Université de Victoria, procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, fascicule no 20, le 2 juin 1981.
- ¹¹ *Manpower Issues in Financing Canadian Universities*, professeur David Stager, le 3 mars 1981, page 16. Documents rédigés en vue de la conférence sur le financement des universités canadiennes.
- ¹² L'honorable Alan J. MacEachen, vice-premier ministre et ministre des Finances, mémoire présenté au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, le 23 avril 1981, page 18.
- ¹³ L'honorable Francis Fox, secrétaire d'Etat, Aide fédérale à l'enseignement postsecondaire, notes pour une allocution devant le Comité parlementaire spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, le 11 juin 1981, pages 6-9.
- ¹⁴ *Ibid.*, page 13.
- ¹⁵ *Ibid.*, page 14.
- ¹⁶ *Ibid.*, page 16.
- ¹⁷ Peter M. Leslie, la VCC et les politiques universitaires, étude no 3, les Universités canadiennes d'aujourd'hui et de demain... inscriptions, transformations structurelles et finances, septembre 1981, page ii.
- ¹⁸ *Ibid.*, pages 373-374.
- ¹⁹ Rapport du groupe de travail fédéral-provincial sur l'aide aux étudiants, le 2 décembre 1981.

Annexe V-A

Aide aux étudiants

Le Groupe de travail a été impressionné par les mémoires et les témoignages des groupements d'étudiants, qui soulignaient la nécessité d'apporter des changements afin de rendre les programmes d'aide plus réalistes, plus équitables et plus équivalents. La plupart des problèmes de l'aide aux étudiants mentionnés par ces derniers et par les représentants des établissements d'enseignement supérieur ont été examinés à fond par un groupe de travail fédéral-provincial sur l'aide aux étudiants. Le rapport de ce groupe de travail étudie les programmes d'aide actuels et leurs lacunes en regard d'un ensemble d'objectifs et de principes convenus — des objectifs et des principes qui, selon le rapport, devraient continuer de présider aux programmes d'aide aux étudiants. Les objectifs, auxquels le Groupe de travail parlementaire souscrit également, sont les suivants:

1. *Bien-être des étudiants*: permettre à tous les étudiants aptes dont les ressources financières sont insuffisantes d'entreprendre des études postsecondaires;
2. *Égalité des chances*: améliorer l'accès à l'enseignement postsecondaire en atténuant les obstacles géographiques, socio-économiques et autres à la participation;
3. *Participation*: encourager à participer à l'enseignement postsecondaire tous ceux et celles qui sont susceptibles d'en bénéficier, sans égard à leurs moyens financiers.

Le groupe de travail sur l'aide aux étudiants conclut son rapport en décrivant de façon assez détaillée cinq solutions possibles pour la poursuite, la modification ou le remplacement des programmes d'aide offerts actuellement aux étudiants à plein temps ou à temps partiel. (Le Québec ne participe pas au programme canadien de prêts aux étudiants; la province a son propre programme de

prêts et de subventions. Un observateur du Québec participait aux travaux du groupe de travail.)

Voici les solutions possibles mentionnées dans le rapport:

1. Maintien du programme actuel

Les étudiants des différentes provinces recevraient une aide sous diverses formes comme maintenant, mais les critères d'admissibilité et de besoin seraient appliqués uniformément dans toutes les provinces. Les formes d'aide resteraient les mêmes: prêts garantis avec bonification variable d'intérêt, et subventions.

2. Prêt d'abord

Les critères de besoin, etc., seraient les mêmes qu'en 1., et des étudiants ayant les mêmes besoins recevraient la même forme d'aide dans toutes les provinces. Comme l'indique le titre, l'étudiant recevrait d'abord un prêt, jusqu'à un certain palier de besoin, puis une subvention jusqu'à un second palier, et enfin un ensemble moitié prêt moitié subvention à concurrence d'un montant maximum.

3. Forme d'aide liée à l'année d'étude

Les principes seraient les mêmes qu'en 2., mais, pour encourager les étudiants à revenu modique, l'aide serait accordée davantage sous forme de subventions pendant les premières années d'études postsecondaires.

4. Remboursement en fonction du revenu

La totalité ou la majeure partie de l'aide serait remboursable. Les remboursements seraient en fonction du revenu après l'obtention du diplôme; le recouvrement pourrait prendre la forme d'une surtaxe sur le revenu.

5. Subventions uniquement

Cette solution se passe d'explications.

Le système de remboursement en fonction du revenu est considéré par certains membres du Groupe de travail parlementaire comme plus juste, dans l'ensemble, que les autres régimes d'aide aux étudiants faisant une large place aux subventions. Ce système ferait reposer la responsabilité du remboursement sur les principaux bénéficiaires de l'enseignement postsecondaire. D'autres membres, soucieux des effets négatifs qui risqueraient d'avoir des régimes d'aide à forte proportion de prêts sur l'accessibilité de l'enseignement supérieur, sont en faveur d'une formule d'aide modulée en fonction de l'année d'étude.

Nous convenons qu'il faut agir sans tarder pour remédier aux problèmes actuels, lesquels sont bien décrits dans le rapport mentionné. *Nous recommandons par conséquent que les ministres provinciaux et fédéraux responsables étudient conjointement les options pour l'amélioration de l'aide aux étudiants dans le besoin dont il est fait mention dans le rapport du groupe de travail sur l'aide aux étudiants, et qu'ils prennent les mesures appropriées.*

Nous recommandons aussi que l'on s'attache en priorité à un rajustement rapide des programmes actuels de manière à offrir aux étudiants dans le besoin une aide réaliste compte tenu de l'augmentation du coût de la vie et des autres frais, et de la réduction des possibilités d'emploi d'été.

Annexe V-B

Définition de l'enseignement postsecondaire aux fins du transfert y relatif 1967-1968 à 1976-1977

Loi de 1972 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces:

«enseignement post-secondaire», relativement à une province, s'entend de tout cours donné dans la province qui

a) exige comme condition d'admission un niveau d'instruction au moins égal à l'immatriculation junior dans la province,

b) s'étend sur 24 semaines au moins, et

c) a été accrédité comme cours du niveau post-secondaire par la ou les personnes que le lieutenant-gouverneur en conseil de la province peut désigner à cet effet;

«immatriculation junior», relativement à une province, a le sens donné à cette expression par les règlements;

Règlement de 1972 sur les paiements de rajustement pour l'enseignement postsecondaire:

«immatriculation junior» désigne le niveau d'instruction d'une personne

a) qui a terminé un cours d'étude dans une province où ce cours était, en l'année terminée le 31 décembre 1966, reconnu par le ministère provincial de l'éducation comme étant le niveau de la 12^e année scolaire dans la province, s'il s'agit de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, et comme étant le niveau de la 11^e année scolaire dans la province, s'il s'agit de toute autre province,

b) qui a terminé un cours d'étude dans une province où ce cours est reconnu, par le ministère provincial de l'éducation ou par un établissement d'enseignement dans la province, comme étant l'équivalent du niveau scolaire prescrit à l'égard de la province à l'alinéa a), ou

c) qui réside dans une province où son niveau d'instruction, compte tenu du travail qu'elle accomplit et de toute autre expérience qu'elle possède, est reconnu, par le ministère provincial de l'éducation ou par un établissement d'enseignement dans la province, comme étant l'équivalent du niveau scolaire prescrit à l'égard de cette province à l'alinéa a);

Chapitre VI

ASSISTANCE SOCIALE ET SERVICES SOCIAUX: LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA

Comme l'indiquait le chapitre II, le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) permet au gouvernement fédéral d'assumer la moitié des coûts de l'assistance et des services sociaux offerts par les provinces en fonction des besoins ou de la probabilité des besoins. On entend ici par «services sociaux» les services offerts aux particuliers, comme les garderies, les services ménagers à domicile, les services de conseil, les services à l'enfance, etc. L'«assistance sociale» désigne uniquement le versement de prestations monétaires aux familles et aux particuliers pour les aider à faire face à leurs dépenses courantes. En général, on n'a recours à l'assistance sociale qu'en toute dernière extrémité, lorsque toutes les autres sources possibles de revenu font défaut. La plus grande partie des prestataires sont les handicapés et les familles monoparentales. Les personnes qui, bien que capables et désireuses de travailler, se trouvent sans emploi, peuvent également bénéficier de l'assistance sociale si elles n'ont pas droit à l'assurance-chômage. (Ces définitions ne correspondent pas exactement à celles du RAPC, où l'assistance sociale (appelée «assistance publique») englobe les services sociaux acquis pour le compte d'un prestataire et certains services à l'enfance (appelés «bien-être social de l'enfance»); par ailleurs, dans le RAPC les «services sociaux» sont appelés «services de bien-être social».)

Si les paiements fédéraux aux provinces au titre de RAPC ne sont prévus ni par les accords fiscaux, ni par la Loi sur le financement des programmes établis (FPE), ils y sont néanmoins étroitement liés. En premier lieu, les services sociaux dont les frais sont partagés dans le cadre du RAPC sont intimement liés aux services complémentaires de santé visés par le FPE. Comme on l'a vu au

chapitre IV, une partie du RAPC a donc été incorporée au FPE en 1977. En second lieu, comme il constitue l'un des principaux programmes fédéraux-provinciaux de transfert et le seul régime de partage des frais qui subsiste, le RAPC devra être inclus dans toute réévaluation générale des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Bien que les transferts RAPC représentent moins du cinquième des sommes transférées au titre des accords fiscaux et du FPE, un nombre étonnamment élevé de mémoires présentés au Groupe de travail étaient axés sur le RAPC. Ce fait est certainement révélateur non seulement du nombre d'organismes qui œuvrent dans ce domaine, mais également de l'importance que de nombreux Canadiens accordent aux programmes dont les frais sont actuellement partagés dans le cadre du RAPC. Le Régime, sous sa forme actuelle, a reçu un large appui lors des audiences du Groupe de travail. Cependant, plusieurs grandes questions se sont dégagées de l'étude des mémoires, de l'audition des témoins et des discussions internes. Ces grandes questions et les opinions du Groupe de travail à leur sujet sont exposées dans ce chapitre.

Les accords fiscaux en matière d'assistance sociale

Nous considérons les programmes de redistribution des revenus, dont les prestations monétaires d'assistance sociale versées aux individus et aux familles, comme un domaine de compétence conjointe avec les provinces. Cette conception est en conformité avec les propositions constitutionnelles

fédérales de 1969, qui suggéraient «que le Parlement canadien et les législatures provinciales aient des pouvoirs égaux de faire directement aux bénéficiaires des versements de soutien général du revenu».¹ A l'époque, tous les gouvernements provinciaux, à l'exception du Québec, avaient accepté la proposition.² *Le Groupe de travail est d'avis que le Parlement du Canada a une responsabilité constitutionnelle en ce qui concerne les programmes de redistribution du revenu, et notamment les programmes d'assistance sociale en vertu desquels les Canadiens reçoivent des prestations monétaires, où qu'ils se trouvent au pays.*

Si les gouvernements ont une compétence conjointe dans ce domaine, il est des plus logiques qu'ils s'en partagent la responsabilité financières et les responsabilités en matière de programmes par un mécanisme de partage des frais. *Le Groupe de travail se déclare par conséquent en faveur du partage des frais en ce qui concerne les programmes d'assistance sociale prévoyant des prestations monétaires aux individus et recommande*

que toute loi définissant le rôle du Parlement à l'égard des programmes provinciaux d'assistance sociale continue de s'inspirer du partage des frais.

Non seulement cette recommandation concorde avec l'opinion que le Groupe de travail se fait de la responsabilité constitutionnelle du Parlement en ce qui concerne les programmes de redistribution du revenu, mais elle assure que l'ensemble du Canada partage les risques économiques et sociaux encourus dans une région donnée. Plusieurs gouvernements provinciaux et des témoins ont souligné que l'absence de plafond, dans le RAPC, était particulièrement indiquée, en raison de la possibilité de fluctuations économiques relativement soudaines et inattendues, susceptibles d'entraîner des dépenses imprévues. Etant donné qu'on ne peut prévoir avec exactitude le nombre de personnes dans le besoin, il faut également éviter de se fixer des prévisions pour tout programme d'assistance sociale aux nécessiteux. Par exemple, le gouvernement du Manitoba a déclaré dans son mémoire:

Il convient également de remarquer, en ce qui concerne le Régime d'assistance publique du Canada, que l'on peut monter une argumentation solide en faveur de la poursuite du programme fédéral de partage des frais dans le domaine de

l'assistance sociale, en particulier, du fait que les répercussions variables des problèmes économiques nationaux, comme le chômage, sur les régions peuvent influencer directement sur les coûts de l'assistance sociale dans les provinces.³

Le Groupe de travail est d'avis qu'il convient que tout le Canada partage ces incertitudes, sous forme d'un partage, par le Parlement, des frais des programmes provinciaux d'assistance sociale.

Bien entendu, les assistés sociaux ne sont pas tous uniformément touchés par la situation économique. Certains, comme les gens souffrant d'un handicap sérieux, ne peuvent raisonnablement faire de leur emploi leur principale source de revenu, même si l'économie est en plein essor. Cette catégorie d'assistés sociaux reste relativement stable. Par contre, l'assistance à court terme et les prestations aux sans emploi qui peuvent travailler mais ne reçoivent pas de prestations d'assurance-chômage peuvent être très sensibles aux fluctuations de l'économie. Le gouvernement fédéral pourrait vouloir envisager un programme particulier ou amélioré de partage des frais pour aider les gouvernements provinciaux à l'égard des cas susceptibles d'être le plus directement liés aux variations de l'économie. Nous reviendrons sur ce point dans la suite du chapitre.

Il ne faut pas voir dans cette suggestion un appui à l'assistance sociale considérée comme un substitut au développement économique ou à la création directe d'emplois. L'assistance sociale est et reste le dernier recours lorsque toutes les autres possibilités ont été épuisées. Nous préférierions de loin voir régner le plein-emploi et un réel essor économique dans toutes les provinces, mais lorsque l'emploi est à la baisse et que les possibilités se font rares, il devrait y avoir un moyen d'atténuer les conséquences de la situation. C'est là une tâche à laquelle, selon nous, le Canada tout entier doit concourir—au lieu de laisser chaque province ou région en supporter seule le fardeau.

Tout en étant en faveur du partage des dépenses d'assistance sociale, Le Groupe de travail est conscient que sous sa forme actuelle le RAPC est à bien des égards désuet. Notamment, le critère de besoin imposé pour l'octroi de l'assistance sociale était conçu pour des gens qui, ne pouvant s'attendre à tirer leur revenu d'un emploi, semblaient destinés à rester des assistés sociaux pendant la

plus grande partie de leur vie. Or, il appert maintenant de plus en plus que les programmes d'assistance sociale doivent être conçus de manière à aider et à encourager les prestataires à échapper au piège du bien-être social. Il ne s'agit pas seulement de réduire les dépenses publiques: quasiment tous les assistés sociaux pourraient mener une vie mieux remplie et plus gratifiante s'ils participaient activement à la société.

Il est tout aussi important d'assurer un supplément de revenu aux travailleurs indigents que d'encourager les assistés sociaux à travailler. Ce n'est pas seulement pour les sortir de leur pauvreté, mais également pour qu'ils soient traités d'une façon équitable par comparaison aux assistés sociaux et ne soient pas incités à quitter leur emploi. L'incitation au travail des assistés sociaux et le supplément de revenu pour les travailleurs indigents sont les deux faces d'une même médaille.

Les programmes à critère de besoin ne peuvent remplir convenablement aucune de ces deux fonctions, car il suffit qu'une famille tire ne serait-ce qu'un petit revenu d'un emploi pour qu'elle ne soit plus considérée comme étant «dans le besoin». Un critère de besoin signifie qu'une famille est limitée à une très faible quantité d'avoirs liquides. Or, quiconque a un emploi, ou presque, dépasse automatiquement le niveau de liquidités admissible par le simple fait d'avoir un compte bancaire approvisionné pour régler ses factures et payer les dépenses normales liées à l'emploi.

En conséquence, le Groupe de travail est d'avis qu'il faut actualiser les accords fiscaux relatifs à l'assistance sociale. Ce problème a été souligné par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, Mme Monique Bégin, dans le mémoire qu'elle a présenté au Groupe de travail:

Je m'inquiète beaucoup aussi des difficultés que connaissent les gagne-petit, c'est-à-dire ceux qui ne touchent pas un salaire suffisant pour se maintenir et maintenir leur famille au-dessus du seuil de la pauvreté. Comme le Régime d'assistance publique du Canada n'a pas tellement permis d'apporter une solution à leurs problèmes, nous devons accorder plus d'attention à leur solution.⁴

Le gouvernement fédéral a bien entendu fourni une aide importante aux travailleurs indigents grâce aux allocations familiales et, plus récemment, au crédit d'impôt pour enfants à charge

accordé en fonction du revenu. En outre, ces programmes n'étant fondés ni un ni l'autre sur les besoins, ils n'entraînent pas les bénéficiaires dans le piège du bien-être social. Il est cependant clair que ces deux programmes ne suffisent pas à atteindre les buts exposés précédemment.

Ces dernières années, les provinces ont introduit dans leurs programmes d'assistance sociale des éléments d'incitation à l'emploi, afin de permettre aux bénéficiaires de continuer de percevoir une partie de leurs prestations, au lieu de les perdre en totalité, lorsqu'ils trouvent un emploi. De même, certaines provinces ont instauré d'importants programmes de supplément de revenu afin d'aider les travailleurs indigents. Les stipulations du RAPC n'ont pas permis au gouvernement fédéral de participer pleinement à ces initiatives positives. Par ailleurs, l'administration du RAPC présente des anomalies un peu partout au pays. Ainsi, selon le Conseil national du bien-être:

Le Régime d'assistance publique du Canada n'est pas bien conçu pour partager les coûts des programmes provinciaux de supplément de revenu à l'intention des gagne-petit. Étant donné que la Loi qui le régit exige une évaluation des besoins et que les programmes provinciaux de supplément de revenu ont éliminé le critère de besoin stipulé, le gouvernement fédéral ne peut partager directement ces coûts. Un compromis a été trouvé dans le cas du régime de revenu familial de la Saskatchewan: le gouvernement fédéral partage le coût de la partie des prestations qui aurait dû être versée au titre de l'assistance sociale, et la province «applique» les critères stipulés de besoin et de liquidité afin de déterminer les coûts à partager, même si ces critères ne jouent en fait aucun rôle dans la détermination réelle des prestations. En d'autres termes, le gouvernement fédéral partage les frais d'une proportion importante (environ 75 p. 100), mais non de la totalité, des prestations du régime de revenu familial. Le Québec, par contre, se refusant à appliquer un critère fictif de besoin dans son régime de supplément du revenu, ne reçoit aucune contribution fédérales.⁵

Le Groupe de travail croit savoir que le régime d'incitation à l'emploi lancé récemment par l'Ontario ne fait non plus l'objet d'un partage intégral des frais.

Le rôle du gouvernement fédéral dans le partage des dépenses d'assistance sociale ne peut plus se limiter aux programmes provinciaux fondés sur les besoins.

Cependant, le Groupe de travail n'a ni la mission ni le temps de se pencher comme il conviendrait sur les solutions de rechange qui s'offrent en ce domaine. *Nous recommandons donc*

que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social poursuive ses efforts pour résoudre la question de l'incitation au travail et du complément de revenu pour les travailleurs indigents par le biais soit de nouveaux accords fiscaux en matière de programmes d'assistance sociale et de complément, soit d'initiatives fédérales directes (par exemple, crédits d'impôt), soit de modifications du Régime d'assistance publique du Canada.

Enfin, le Groupe de travail relève que les incitations financières ne suffisent pas nécessairement à encourager l'emploi. Il faut qu'il y ait des postes d'offerts; par ailleurs, beaucoup d'assistés ont besoin d'une formation spéciale et de l'appui des services sociaux pour arriver à se suffire à eux-mêmes par leur travail. La partie III du RAPC (Projets d'adaptation au travail) devait permettre aux provinces d'entreprendre certaines activités dans ce domaine, avec l'aide fédérale. Comme le souligne le Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés:

Cette partie du RAPC [la partie III] est sous-utilisée. Il n'y a en fait que 50 projets en marche en ce moment au Canada dans le cadre de ce programme, dont un petit nombre seulement intéressent des handicapés.⁶

Le Groupe de travail croit savoir que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social étudie actuellement les façons d'élargir et d'améliorer les dispositions de la Partie III du RAPC. D'autre part, la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration et les services d'assistance sociale de plusieurs provinces collaborent harmonieusement dans les domaines du placement, de la création d'emplois et de la formation. Ces liens pourraient être renforcés. *Le Groupe de travail recommande*

que les deux ordres de gouvernement prennent dans un proche avenir des mesures en vue d'améliorer les possibilités d'emploi et de formation, à titre de solution de rechange à l'assistance sociale.

A long terme, le Groupe de travail espère qu'une expansion économique réelle fera perdre une bonne part de son acuité à la nécessité de programmes spéciaux d'emploi.

Les accords fiscaux en matière de services sociaux

Le Groupe de travail n'est pas parvenu à des conclusions unanimes sur le maintien du partage des frais des services sociaux. Tous ses membres conviennent certes que sous sa forme actuelle le fonctionnement du RAPC souffre de restrictions sérieuses en matière de services sociaux, mais ils ne sont pas d'accord sur les meilleures mesures à prendre pour que le gouvernement fédéral ne soit plus accusé de décourager le développement des services sociaux provinciaux. La majorité des membres ont plaidé en faveur du partage des frais des services élargis tel qu'il était envisagé dans le projet de loi sur les services sociaux (bill C-57 de 1977). Certains estimaient préférable le financement global, dans les conditions proposées dans le projet de loi sur le financement des services sociaux (bill C-55 de 1978). (Aucun des deux projets de loi n'a été adopté.) Suivant un autre point de vue exprimé, le gouvernement fédéral ne devrait pas avoir de loi portant accords fiscaux en matière de services sociaux provinciaux et devrait supprimer les dispositions du RAPC qui concernent les services sociaux, tout en cédant aux provinces un espace fiscal suffisant pour leur permettre d'assurer ces services par leurs propres moyens. Il faut remarquer que dans aucune de ces solutions l'effort fiscal global du gouvernement fédéral en faveur des services sociaux ne serait diminué.

Les membres du Groupe de travail favorables au maintien du partage des frais des services sociaux estiment que les fonds fédéraux non expressément destinés à égaler les dépenses provinciales pourraient facilement être détournés vers d'autres domaines. Ce point de vue a souvent été exprimé dans les mémoires présentés au Groupe de travail. C'est ainsi que le Conseil consultatif du Nouveau-Brunswick sur le statut de la femme a soutenu que le financement global, à la différence du partage des frais, ne permettrait pas de rendre compte de l'utilisation des fonds. Une fois l'argent versé dans les coffres provinciaux, les accords de financement global n'offrent aucun moyen de s'assurer que les fonds prévus par exemple pour les garderies ou les programmes médicaux ne serviront pas à construire des routes.⁷

Les mêmes membres du Groupe estiment également que le public ne verrait pas nécessairement d'un bon œil que le gouvernement fédéral essaie de

laisser plus de responsabilité aux provinces en matière de services sociaux. Comme l'indique Mme Monique Bégin dans son mémoire au Groupe de travail, «La participation de l'État fédéral dans ce domaine [des services sociaux] est parfaitement acceptée et même considérée comme indispensable»⁸. Il est donc permis de penser que le public continuerait de tenir le Parlement fédéral en partie responsable des dépenses de services sociaux, malgré le financement global ou les transferts fiscaux.

Milité également en faveur du maintien du partage des frais le fait qu'il est préféré par la plupart des gouvernements provinciaux, notamment ceux de toutes les provinces de l'Atlantique, ainsi que par la plupart des organismes sociaux et des groupes bénévoles⁹. Les services sociaux ne sont généralement pas considérés comme «établis» au sens où ils auraient atteint le stade de la «maturité». Ils se sont développés et continueront sans doute de croître plus vite que la plupart des indicateurs économiques. Ce point de vue a été exposé par le *Social Planning Council* de Winnipeg:

Le partage des frais est cependant le seul mécanisme de transfert qui permette intrinsèquement d'assurer de façon non équivoque le maintien des normes et la croissance nécessaire des services non parvenus à maturité, puisqu'il permet une expansion ordonnée à un rythme plus rapide que celui de la croissance de l'économie.¹⁰

Comparaissant à titre personnel, M. J. E. Green, qui est sous-ministre des services sociaux de l'Île-du-Prince-Édouard, a soutenu la même argumentation, en ajoutant toutefois que le partage des frais conférerait implicitement et automatiquement au gouvernement fédéral un rôle de promotion.

A mon avis, il serait particulièrement inopportun que le Parlement du Canada se désintéresse de ce domaine, en ce moment, alors que nous n'en sommes pas encore arrivés à une entente nationale quelconque sur le rôle important joué par ces services, s'agissant d'aider les pauvres et les handicapés à participer ne serait-ce que de façon marginale à la vie sociale, économique et culturelle de la nation canadienne. Tant que des normes nationales relatives n'auront pas été établies, comme dans le cas de l'assurance-hospitalisation et soins médicaux, il semble inopportun que le Parlement du Canada retire ce très puissant soutien aux «clients» du Programme d'assistance sociale et de services sociaux.¹¹

Enfin, ceux des membres du Groupe qui se prononcent en faveur du partage des frais font

valoir les aspects importants de liaison et de collaboration fédérale-provinciale qui sont la conséquence naturelle du partage des frais. Cela a permis au gouvernement fédéral de jouer un rôle non négligeable dans l'amélioration des services et leur diffusion d'une province à l'autre. Et les gouvernements provinciaux et les groupes bénévoles ont témoigné des avantages d'une liaison étroite entre les gouvernements. Ce point de vue a été bien résumé par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse:

Notre province considère le RACP comme un vecteur de collaboration optimale entre le gouvernement fédéral et les provinces. Jusqu'ici, le gouvernement fédéral a joué un rôle important d'initiateur en amenant les provinces à se réunir pour examiner les besoins de sécurité sociale. Ces échanges fédéraux-provinciaux d'information et d'idées ont amené des améliorations sensibles des programmes.¹²

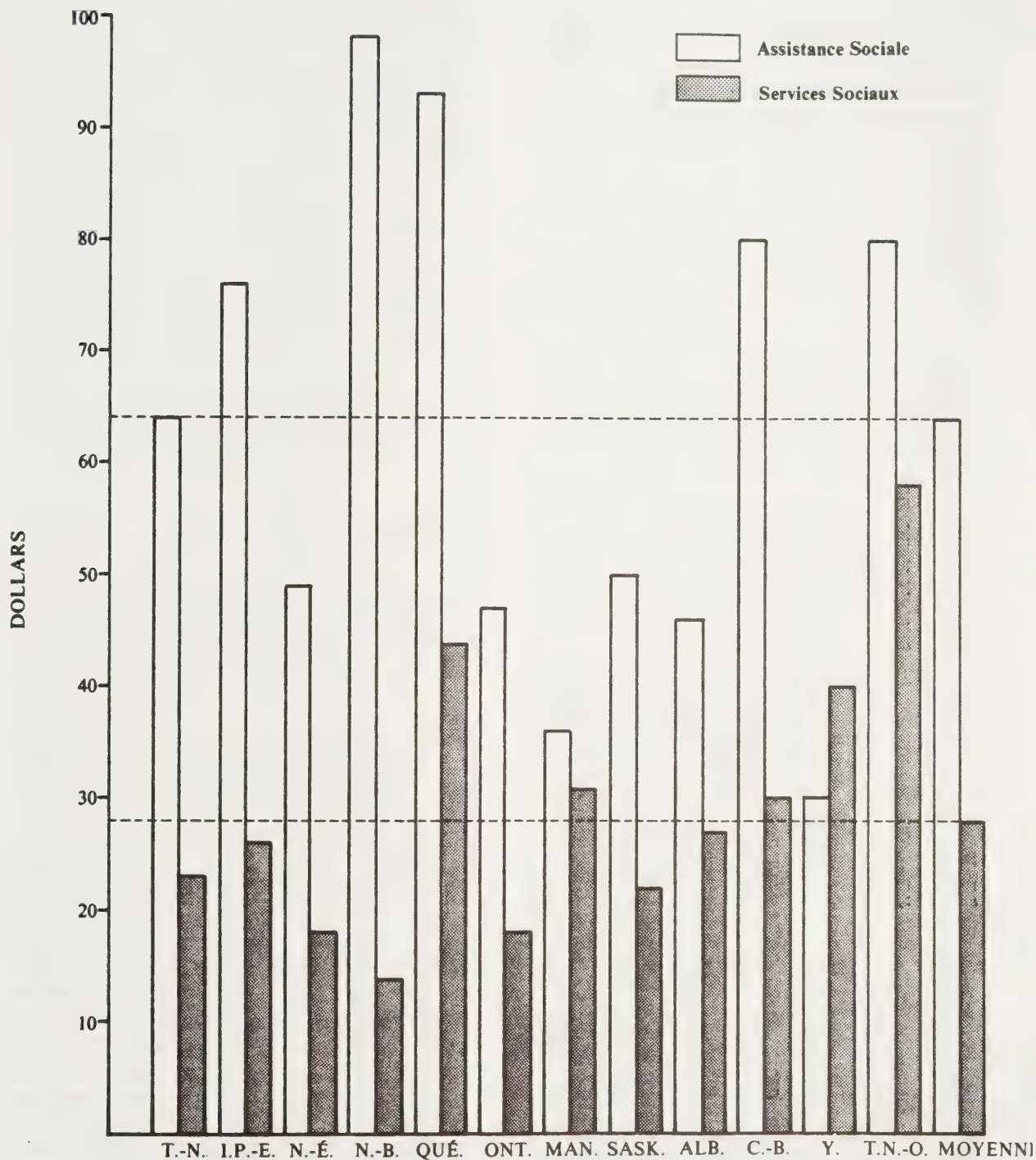
Les membres du Groupe de travail qui préféreraient s'orienter vers le financement global des programmes de services sociaux qui font actuellement l'objet d'un partage des frais dans le cadre du RACP invoquent eux aussi des arguments convaincants. Ils signalent les fortes variations de coût, par habitant, des services sociaux dont les frais sont partagés d'un bout à l'autre du Canada. Ces écarts traduisent les différences de niveau et de nature qui existent entre les services des diverses provinces ainsi que les différences de coût unitaire de prestation des services. La figure VI-1 indique les dépenses «partageables» engagées par les provinces en 1980-1981. Comme on peut le voir, le montant par habitant des dépenses de services sociaux dans les provinces défavorisées est généralement inférieur à celui des provinces aux ressources plus élevées. Suivant certains membres du Groupe, cela tient à la conception d'un programme qui veut que la province dépense un dollar de son côté pour pouvoir en recevoir un du gouvernement fédéral. Le Conseil des services communautaires de Terre-Neuve, tout en le jugeant globalement préférable, attribue au partage des frais une imperfection au moins:

Les provinces qui ont plus les moyens acquièrent aussi le droit à une plus forte proportion du dollar fédéral, ce qui fait que les inégalités s'accroissent entre les provinces et les régions.¹³

Au contraire, le financement global des services sociaux apporterait à certaines provinces pauvres un important surcroît de fonds, qui pourrait servir à relever le niveau de leurs services sociaux.

GRAPHIQUE VI-1

Dépenses provinciales par habitant au titre des dépenses d'assistance sociale et de services sociaux admissibles au partage des frais, 1980-1981



Note: L'assistance sociale comprend certains services sociaux dont l'acquisition est faite pour le compte des prestataires, ainsi que certains services à l'enfance.

Source: Données fournies par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Les membres du Groupe qui préfèrent le financement global signalent que non seulement il permettrait au Parlement de traiter les provinces de façon plus uniforme, mais qu'il laisserait ces dernières plus libres de développer comme elles l'entendent leurs services sociaux. Les conditions auxquelles les provinces resteraient soumises dans le financement global seraient semblables à celles proposées dans le projet de loi sur le financement des services sociaux: pas de conditions de résidence, production de renseignements statistiques et financiers, etc. L'avantage de souplesse ou de liberté de manoeuvre a été expliqué par divers témoins qui lui sont favorables. Suivant le mémoire de l'Association des municipalités de l'Ontario:

[Le partage des frais] limite les municipalités dans l'adaptation du financement disponible à des situations particulières. De ce fait, des services donnant droit au financement provincial et fédéral sont parfois adoptés à la place de ceux qui sont vraiment nécessaires mais pour lesquels aucun financement n'est prévu.¹⁴

En raison de la grande diversité des services sociaux, le gouvernement fédéral peut difficilement définir l'éventail des services pouvant faire l'objet du partage des frais sans du même coup restreindre la liberté d'action des provinces. Certains membres du Groupe favorables au financement global font valoir que, en laissant plus de latitude aux provinces dans le cadre du partage des frais, on en arrivera à ce que le Parlement du Canada finance à une gamme sans cesse élargie de services. Est-ce là une priorité du gouvernement fédéral, ou ses engagements financiers devraient-ils être limités à un montant global calculé en fonction d'un niveau convenable de service aux personnes qui sont dans le besoin ou risquent de l'être?

Enfin, les membres du Groupe qui ne sont pas favorables au partage des frais des services sociaux font valoir qu'il s'agit là d'un domaine convenu de compétence provinciale. Si l'on veut que le fédéralisme ait un sens, il faut qu'il y ait des domaines où les provinces puissent prendre des décisions sans influence fédérale. Au contraire de nombreux autres secteurs d'activité de l'État moderne, les services sociaux ne paraissent pas revêtir un caractère prépondérant d'intérêt national qui justifierait une intervention directe du gouvernement fédéral.

Le recours au pouvoir fédéral de dépenser pour fournir «l'autre moitié du dollar» apparaît comme une ingérence dans une activité de nature véritablement locale ou provinciale dans le but d'influencer sur les priorités et de rendre plus intéressantes les dépenses de services sociaux.

Une troisième option celle d'un retrait fédéral accompagné d'un transfert fiscal compensatoire, a également été présentée. Selon les tenants de cette solution, le financement global (aussi appelé financement en bloc) est une tentative de compromis entre le partage des frais et le retrait pur et simple du gouvernement fédéral de ce secteur. Ce compromis peut ne pas être viable car, tant qu'il existe une loi fédérale prévoyant le financement des services sociaux, le Parlement fédéral est tenu partiellement responsable des régimes provinciaux de services sociaux. Une solution de rechange consiste donc à se retirer complètement du secteur tout en cédant un «espace fiscal» aux provinces. C'est ce que réclament depuis longtemps les gouvernements successifs de la province de Québec.

Étant donné que l'on ne pourrait obtenir l'accord des provinces sur un projet de loi prévoyant une formule globale de financement des services sociaux que si le gouvernement fédéral acceptait de se départir de sommes beaucoup importantes (comme il est proposé dans le projet de loi sur le financement des services sociaux) et comme ces fonds fédéraux ne seraient peut-être pas consacrés aux services sociaux de toute façon, le financement global ne semble pas être pour demain. Puisque, par conséquent, le gouvernement fédéral continuera probablement de pratiquer le partage des frais pendant au moins quelques années, la majorité des membres du Groupe, y compris ceux qui préconisent le financement global, sont disposés à appuyer à titre provisoire une libéralisation du RAPC à l'égard de certains services sociaux. Nous croyons d'ailleurs savoir que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a entrepris des pourparlers avec ses homologues provinciaux au sujet des domaines où il conviendrait en priorité d'accorder aux provinces une plus grande souplesse. *La majorité des membres du Groupe de travail préconise que, au moins à titre provisoire, on assouplisse les conditions posées dans le Régime d'assistance publique du Canada pour le partage des frais des services sociaux dans les secteurs définis comme prioritaires par les ministres fédéral et provinciaux.*

Les écarts entre provinces

Dans presque toutes les provinces, des témoins ont évoqué le problème des écarts de niveau existant entre les provinces en matière d'assistance sociale et de services sociaux. Dans son exposé devant le Group de travail, Mme Monique Bégin a noté la persistance de ces écarts, en dépit du RAPC:

[Les provinces] les plus pauvres d'entre elles éprouvent de plus en plus de difficulté à assumer leur part des dépenses nécessaires au financement de ces programmes. Du fait de cette disparité économique, le niveau de l'aide financière procurée aux personnes et aux familles ainsi que la gamme des services de bien-être offerts aux Canadiens varient considérablement d'une région à l'autre du Canada étant donné que, dans un cas comme dans l'autre, ce sont les provinces qui établissent les programmes correspondants. Par conséquent, si le Régime d'assistance publique du Canada assure effectivement un accès équitable à l'aide sociale, les prestations et les services ne sont pas uniformes dans l'ensemble du pays¹⁵.

Le Conseil canadien de développement social ajoute:

...même aujourd'hui, et malgré l'appui financier considérable consenti par le gouvernement fédéral, de grands écarts existent au niveau provincial entre les niveaux de soutien des revenus et l'accès aux services sociaux et la qualité de ceux-ci...¹⁶

Ce problème est de toute évidence lié à la question générale des paiements de péréquation fiscale, qui ont pour but de permettre aux provinces d'offrir des services publics raisonnablement comparables, à des taux d'imposition à peu près semblables¹⁷. Toutefois, dans sa conception actuelle, la péréquation générale égalise seulement les *capacités* fiscales, c'est-à-dire les recettes que les provinces peuvent obtenir grâce à un effort fiscal donné. Si un niveau comparable de services publics se traduit par des *coûts* sensiblement différents d'une province à l'autre, la formule actuelle de péréquation peut donc ne pas permettre d'atteindre l'objectif visé.

Le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme a abordé ce point dans son mémoire: «La base selon laquelle les paiements de transfert sont effectués ne semble guère tenir compte de la diversité des problèmes sociaux et des variations dans le coût des services d'une province à

l'autre»¹⁸. Au chapitre VII, on étudie de façon plus approfondie la mesure dans laquelle cet argument constitue une critique générale de la péréquation à l'égard de toute la gamme des services publics. On considère habituellement que, pour la plupart des services publics, le besoin est à peu près le même quand on fait la moyenne de tous les services, de sorte que, une fois qu'on a donné aux provinces une capacité fiscale équivalente, elles sont automatiquement en mesure d'offrir des services publics comparables. Toutefois, l'assistance sociale diffère de la plupart des services, car on ne peut s'attendre que les besoins soient les mêmes dans toutes les provinces et ce sont justement celles dont la capacité fiscale est la plus faible qui comptent proportionnellement plus de personnes démunies. L'octroi d'une assistance sociale comparable implique dans ces provinces un fardeau fiscal plus lourd, même si la capacité fiscale est la même. Comme le montre le tableau VI-2, le pourcentage d'assistés sociaux est sensiblement plus élevé que la moyenne canadienne à Terre-Neuve, au Nouveau-Brunswick et au Québec. Naturellement, ces chiffres sont fondés sur une définition des «besoins» propre à chaque province, de sorte qu'on ne peut les considérer que comme donnant une indication approximative de l'inégalité des besoins entre les provinces. *Le Groupe de travail recommande*

que les accords fiscaux tiennent compte des différences de coûts entre provinces résultant du volume différent des besoins de versement d'une assistance sociale aux particuliers.

Une disposition spéciale de ce genre serait particulièrement indiquée du fait que la conjoncture économique peut être en grande partie la cause d'un certain nombre de cas. Des fonds supplémentaires pourraient être accordés à l'aide d'une formule de partage variable des frais du soutien du revenu, comme l'avaient proposé les provinces de l'Atlantique en 1970. Une formule fondée sur le taux de participation à la population active et sur le revenu moyen des particuliers permettrait de déterminer les provinces dont les besoins sont supérieurs et ces provinces verraient leurs dépenses d'assistance sociale partagées à plus de 50 pour cent. Une autre solution consisterait à déterminer le «partage supplémentaire» en se fondant sur la proportion des cas qui résulte de la conjoncture économique, comme l'expose la première partie du

Tableau VI-2
Nombre de cas et prestataires
(Programmes d'aide provinciaux et municipaux, 1977-1978)

	Nombre de cas (moyenne mensuelle)	Nombre de prestataires (moyenne mensuelle)	Prestataires en % de la population	Nombre de prestataires par cas (moyenne mensuelle)
C.-B.	79,510	139,410	5.6%	1.8
Alb.	35,074	82,919	4.3%	2.4
Sask.	15,860	34,360	3.6%	2.2
Man.	22,974	47,954(e)	4.8%	2.1
Ont.	168,302	353,949	4.2%	2.1
Qué.	242,964	456,944	7.2%	1.9
N.-B.	28,024	65,796	9.6%	2.3
N.-É.	20,289	49,616	6.0%	2.4
Î.-P.-É.	2,717	6,847	5.7%	2.5
T.-N.	18,700	49,649	8.8%	2.7
T.N.-O.	1,393	3,824	8.8%	2.7
Yukon	422	859	4.1%	2.0
TOTAL	636,229	1,292,127		
MOYENNE			5.6%	2.0

(e) Estimation.

Source: Rapport de la Conférence interprovinciale des ministres chargés des services sociaux, *Le Régime de sécurité du revenu au Canada* (Secrétariat intergouvernemental canadien, Ottawa, 1980), page 145.

chapitre. Ce partage supplémentaire permettrait de s'assurer que tous les fonds additionnels accordés par le Parlement sont effectivement consacrés aux programmes en question. On pourrait également atteindre un objectif similaire en accordant, en période de difficultés économiques, une subvention supplémentaire pour la création d'emplois. Cette subvention pourrait être versée quand une province tombe au-dessous d'un seuil déterminé d'un indice socio-économique et se combiner, peut-être, à un taux plus élevé de partage des frais, en vue de s'attaquer à la cause des difficultés économiques régionales tout en en atténuant les effets.

Le Groupe de travail a relevé que l'idée d'un accroissement des paiements aux provinces dont les besoins sont plus élevés était accueillie favorablement par les témoins de tous les coins du Canada, ainsi que par la plupart des gouvernement provinciaux. C'est un indice encourageant de la vigueur fondamentale de la fédération que les Canadiens de toutes les provinces soient disposés à venir en aide à ceux qui sont moins bien nantis. Par exemple, M. G. Pawson, du *Saskatchewan Council on Social Planning*, a déclaré devant le Groupe de travail:

...Nous devons nous pencher sur certaines inégalités régionales et provinciales sur le plan du revenu économique. Pour ceux-là, j'aimerais peut-être voir une participation accrue du gouvernement fédéral au partage des frais afin d'améliorer la qualité des programmes dans certaines de ces provinces, notamment les provinces de l'Atlantique.¹⁹

Même si une hausse de la péréquation fournit aux provinces moins bien nanties les moyens d'améliorer leur assistance sociale, tandis qu'un partage variable des frais apporte en plus un encouragement, ni l'une ni l'autre de ces mesures ne garantit la réduction des écarts interprovinciaux d'assistance sociale ou l'établissement de normes nationales minimales, car les provinces gardent un pouvoir de décision discrétionnaire.

Lorsqu'il était ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, M. Marc Lalonde avait déclaré:

Si l'on admet qu'une juste distribution du revenu puisse contribuer à atténuer la pauvreté, et si l'on reconnaît que c'est servir la cause de l'unité canadienne que de lutter contre une disparité régionale excessive, sans doute conviendra-t-on alors que le Parlement canadien se doit de fixer des minima

nationaux» pour les niveaux d'allocations et revenus garantis dans le cadre d'un système national de sécurité du revenu.²⁰

Le Groupe de travail est d'avis que réduire les écarts interprovinciaux en matière d'assistance sociale et encourager l'établissement de normes minimales nationales en tenant compte des différences de coût de la vie devraient être un objectif du gouvernement fédéral. Cet objectif donnera une expression et un sens à l'unité nationale. Plusieurs moyens permettraient de l'atteindre.

A long terme, le gouvernement fédéral lui-même pourrait assumer davantage de responsabilité à l'égard des assistés sociaux qui relèvent actuellement des programmes provinciaux. Dans une certaine mesure, cela est déjà le cas avec les allocations familiales universelles, le crédit d'impôt remboursable au titre des enfants et d'autres programmes nationaux. Si l'on développait, à un moment donné, les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté (par exemple le soutien et le supplément de revenu), cela permettrait de réduire les écarts entre provinces, comme cela s'est produit pour les Canadiens âgés de 65 ans et plus. D'autres méthodes seraient envisageables: une participation accrue au partage des frais jusqu'à un niveau minimal d'assistance sociale ou simplement une entente fédérale-provinciale sur ces normes minimales.

Le Groupe de travail reconnaît qu'il s'agit d'une question à régler par des négociations entre les gouvernements fédéral et provinciaux, et leur laisse le soin de choisir un mécanisme précis en vue de réaliser ces normes nationales. Évidemment, comme on l'a dit précédemment, le mécanisme choisi doit faire en sorte que les provinces où les besoins sont les plus marqués ne soient pas obligées d'assumer un fardeau exagéré.

Pour ce qui des écarts interprovinciaux sur le plan des services sociaux, l'opinion des membres du Groupe dépend en général de leur préférence pour la poursuite du partage des frais, le financement global ou les transferts fiscaux. Ceux qui sont en faveur du partage des frais estiment que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle actif en encourageant la réduction des écarts entre les provinces et l'établissement de minimums nationaux pour les services sociaux de même que pour l'assistance sociale. Ceux qui préfèrent le financement

global ou les transferts fiscaux seraient prêts à laisser chaque province décider du niveau des services. Tout le monde, en tout cas, attend le jour où les sommes dont disposent les provinces pour assurer les services sociaux seront plus égales par tête d'habitant.

Le rôle d'initiative du gouvernement fédéral

L'importance de l'impulsion donnée jusqu'à présent par le gouvernement fédéral, en particulier grâce au RAPC, a été soulignée par des organismes sociaux. Dans son mémoire, le Conseil national du bien-être a décrit en ces termes la contribution du gouvernement fédéral à la mise sur pied du système de sécurité sociale du Canada par l'entremise du RAPC:

Depuis son instauration en 1966 dans le cadre de la lutte du gouvernement fédéral contre la pauvreté, le Régime d'assistance publique du Canada a joué un rôle important dans l'expansion des régimes provinciaux de sécurité sociale, notamment dans les provinces et les régions défavorisées sur le plan économique. Les subventions et l'aide technique du gouvernement fédéral ont permis d'accroître l'éventail et la qualité des services sociaux, notamment pour les études de cas, l'orientation, l'évaluation, les services de consultation, les garderies, les services ménagers à domicile et le bien-être de l'enfance. Les personnes âgées, les handicapés, ainsi que les familles et les enfants pauvres ont bénéficié des programmes de services sociaux.

Le RAPC a également permis d'améliorer sensiblement les programmes provinciaux d'assistance sociale («bien-être»). Il a permis à la plupart des provinces de consolider et de rationaliser divers programmes provinciaux et municipaux de soutien du revenu pour en faire un seul régime uniforme. Aux fins du RAPC, il a fallu mettre au point des procédures d'appel provinciales pour les prestataires mécontents et abolir les conditions de résidence pour l'assistance sociale.²⁴

En dehors des consultations et des négociations quotidiennes sur le partage des frais, le gouvernement fédéral peut également jouer un rôle dans des domaines particuliers à développer. La récente conférence nationale sur les pensions ainsi que le centre national d'information sur les garderies constituent des exemples d'initiatives fédérales dans des domaines d'intérêt fédéral et provincial. Les accords fiscaux peuvent être pour le gouverne-

ment fédéral un autre moyen important d'exercer une influence nationale dans des domaines d'intérêt particulier. Par exemple, dans les deux cas, les projets de loi sur les services sociaux prévoyaient un fonds spécial pour permettre aux provinces de construire des installations de réadaptation. Ce fonds, comparable à la caisse d'aide à la santé qui est maintenant presque entièrement utilisée, aurait fortement incité les provinces à développer encore les installations nécessaires à la réadaptation des handicapés.

Plusieurs témoins ont préconisé l'emploi de fonds d'intervention de même nature dans d'autres domaines où des préoccupations se font actuellement sentir. A cet égard, on peut citer notamment le mémoire de l'Association canadienne pour les déficients mentaux:

Nous estimons que le gouvernement fédéral peut être à l'origine d'un changement qui diminuerait l'importance des services institutionnels dans tout le pays et orienterait les provinces en offrant des incitations à passer d'un modèle institutionnel à un modèle communautaire.

L'ACDM recommande en particulier que le gouvernement fédéral mette à la disposition des gouvernements provinciaux un mécanisme spécial de financement à court terme afin que l'on puisse abandonner plus rapidement les services institutionnels séparés, au profit de services communautaires intégrés.²²

La majorité des membres du Groupe de travail conviennent que le gouvernement fédéral doit garder les mains libres pour donner l'exemple dans des domaines précis d'intérêt national. *Le Groupe de travail recommande donc*

que les accords fiscaux permettent au gouvernement fédéral de faciliter les nouvelles initiatives provinciales dans le domaine de l'assistance sociale et des services sociaux, ou de prendre lui-même de nouvelles initiatives quand le besoin s'en fait sentir.

Bien entendu, le recours au pouvoir fédéral de dépenser dans le domaine des services sociaux, contrairement aux prestations monétaires d'assistance sociale versées à des particuliers, doit tenir compte de la compétence des provinces dans ce domaine; par conséquent, ce pouvoir doit être utilisé seulement en consultation avec les provinces.

En ce qui concerne les prestations d'assistance sociale versées à des particuliers, le gouvernement

fédéral pourrait montrer l'exemple en multipliant les initiatives directes. Une possibilité consisterait à poursuivre la réforme des avantages consentis pour les enfants (allocations familiales, crédit d'impôt remboursable pour enfant et autres mesures fiscales concernant les enfants). Un crédit d'impôt à l'énergie ou d'autres mesures permettant d'utiliser le système fiscal au profit des personnes à revenu faible ou modique comporteraient aussi une participation directe plus marquée du gouvernement fédéral dans la garantie d'un revenu minimum aux actuels bénéficiaires de l'assistance sociale. Naturellement, un système d'appoint au revenu tel que celui qui avait été proposé au cours de l'examen de la sécurité sociale rendrait inutile une bonne partie de l'assistance sociale. Le gouvernement fédéral pourrait administrer ce régime seul ou en collaboration avec les provinces.

Durant les audiences, de nombreuses propositions valables et sérieuses ont été faites au Groupe de travail en vue de la réforme de certains programmes; elles seront étudiées par les ministres concernés. Cependant, le problème du passage, pour les handicapés mentaux et physiques, d'un cadre institutionnel à un système communautaire mérite qu'on s'y arrête. Le Groupe de travail remarque que de nombreux gouvernements provinciaux ont déployé des efforts appréciables de désinstitutionnalisation, mais rencontrent quelques difficultés pendant la période d'adaptation. Cela est dû en particulier au fait que les services institutionnels et communautaires devront se chevaucher pendant un certain temps et que l'expérience acquise dans une province ne pourra pas nécessairement être transmise aux autres provinces. *Le Groupe de travail recommande donc*

que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social envisage de créer, après avoir consulté ses homologues provinciaux, un fonds spécial à court terme pour la désinstitutionnalisation, ainsi que d'aider les provinces à poursuivre leur programme de désinstitutionnalisation en leur offrant des compétences techniques nationales.

Confusion et secret

De nombreux programmes dont les frais sont partagés dans le cadre du RAPC sont administrés par des «tiers». Il s'agit souvent d'organismes non

gouvernementaux, bien qu'ils aient parfois une responsabilité légale (ainsi, la plupart des sociétés d'aide à l'enfance sont constituées en vertu de lois provinciales précises et sont chargées de prendre certaines mesures, par exemple d'appréhender les enfants). Dans certaines provinces, notamment en Ontario, les municipalités jouent un rôle important dans la prestation de l'assistance sociale et des services sociaux.

Les représentants de nombreux organismes ont déclaré au Groupe de travail qu'ils ne savaient pas précisément ce qui pouvait faire l'objet d'un partage des frais au titre du RAPC. Par exemple, le Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés a affirmé que les organismes bénévoles et les personnes handicapées avaient besoin davantage de renseignements sur les avantages potentiels du RAPC pour pouvoir bien faire valoir leurs points de vue auprès des gouvernements provinciaux²³.

Dans un ordre d'idée légèrement différent, les municipalités de l'Ontario, chargées de dispenser l'assistance sociale générale et de nombreux services sociaux, se plaignent de ne pas savoir si les dispositions régissant leur financement sont provinciales ou fédérales. Selon les autorités de l'agglomération de Toronto, on leur aurait dit que les municipalités n'étaient même pas autorisées à prendre connaissance des ententes fédérales-provinciales²⁴. En conséquence, ces autorités torontoises ne savent pas si les dispositions régissant leurs services doivent se conformer aux exigences du RAPC ou s'il s'agit simplement de règles établies par le gouvernement provincial.

La délimitation du partage des frais au titre du RAPC se trouve essentiellement dans quatre sources. En premier lieu, la loi fédérale constituant le RAPC est le texte fondamental qui autorise le gouvernement fédéral à partager les frais. En deuxième lieu, des règlements d'application sont adoptés par un décret du conseil fédéral de façon à définir plus précisément certains aspects de la loi. En troisième lieu, le gouvernement fédéral et les provinces signent des ententes-cadres. En quatrième lieu, Santé et Bien-être social Canada publie de temps à autres des lignes directrices qui précisent les plafonds jusqu'auxquels s'applique le partage des frais ainsi que des critères détaillés.

La loi et les règlements sont naturellement des documents publics, comme c'est le cas pour n'im-

porte quelle loi du Parlement. Les ententes sont identiques pour toutes les provinces, et la formule type de l'entente a été rendue publique. Il ne s'agit en fait que d'un énoncé de la Loi, auquel s'ajoute la signature des autorités provinciales pour acceptation. Les annexes de l'entente, qui énumèrent les établissements de soins spéciaux et les organismes agréés par la province, diffèrent d'une province à l'autre, et le gouvernement fédéral ne peut les rendre publiques sans l'assentiment de la province. Toutefois, étant donné que ces annexes ne sont que des listes d'organismes, cela ne changerait pas grand-chose à l'impression de confusion ou de secret.

Seules les lignes directrices peuvent présenter des problèmes réels pour le public et les organismes sociaux qui veulent connaître les limites du RAPC. Ces lignes directrices sont une sorte d'outil administratif que l'on a élaboré depuis le début des années 70 pour faire en sorte que le RAPC soit appliqué uniformément dans toutes les provinces. Elles établissent exactement les plafonds du partage des coûts pour chaque service ou élément d'assistance. Elles n'ont généralement pas été rendues publiques jusqu'à présent.

Dans un souci d'information du public et d'éclaircissement au sujet du RAPC, il est souhaitable que la population et les organismes sociaux soient davantage au courant de ce qui peut faire l'objet du partage des frais. *Le Groupe de travail recommande donc*

que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social fasse préparer un guide du Régime d'assistance publique du Canada comprenant toutes les lignes directrices, notes et directives administratives, que ce guide soit rendu public et que l'on prenne des dispositions pour répondre aux questions que le public pourrait poser sur son application.

Responsabilité

La question de la responsabilité a deux facettes: d'un côté, le Parlement est en droit de savoir ce que l'on fait de «son» argent; de l'autre, les électeurs sont en droit de connaître le rôle joué par chaque ordre de gouvernement. Ce dernier aspect correspond précisément à la notion de «visibilité»,

dont il est fait état ailleurs dans le rapport. Ce que le Parlement achète avec l'argent des contribuables fédéraux, ce sont les conditions à respecter par les provinces pour obtenir des fonds du RAPC (si l'on fait abstraction du partage des risques et de l'incitation au développement que constitue le partage des frais). Ces conditions sont les suivantes:

1. absence de restriction fondée sur le lieu de résidence;
2. échange de renseignements financiers et statistiques entre le gouvernement fédéral et les provinces pour les besoins de l'application de la loi;
3. prestation d'une assistance à toute personne nécessitante; et
4. instauration de procédures d'appel (pour l'assistance sociale).

De manière générale, le Groupe de travail est satisfait de l'esprit de ces conditions, mais il a pris connaissance des préoccupations exprimées par ceux d'après qui certaines provinces ne satisferaient pas tout à fait à ces conditions. Selon l'Association des avocats de l'aide juridique du Manitoba, la procédure d'appel risque de devenir, dans de nombreuses provinces, un exercice frustrant et inutile pour l'appelant²⁵, et ce, parce que le gouvernement fédéral et les provinces n'ont jamais fait d'effort mutuel pour définir plus précisément cette procédure. Des arguments analogues ont été présentés au sujet de la prestation d'une assistance à toute personne nécessitante. *Le Groupe de travail a pris bonne note de ces préoccupations et recommande*

que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social entreprenne d'examiner dans quelle mesure les provinces satisfont aux conditions du Régime d'assistance publique du Canada et consulte ses homologues provinciaux au sujet d'une définition plus précise de ces conditions.

Le Groupe de travail constate également qu'on ne peut se procurer facilement de sommaire exhaustif des programmes provinciaux dont les frais sont partagés dans le cadre du RAPC. Le Groupe de travail estime qu'un sommaire de ce genre devrait être établi régulièrement de façon que le Parlement et le grand public puissent savoir quels programmes le gouvernement fédéral soutient financièrement dans chaque province. *Le Groupe de travail recommande donc*

que les conditions prévues dans le Régime d'assistance publique du Canada en matière de renseignements statistiques et financiers soient renforcées afin de faciliter la compréhension des programmes dont les frais sont partagés dans le cadre du Régime.

Le maintien du financement

Comme l'a montré l'étude de son historique, le RAPC est à l'origine de l'essor de l'assistance sociale et des services sociaux au Canada. Cela, la plupart des groupes qui ont comparu devant le Groupe de travail pour présenter des observations sur le RAPC l'ont reconnu, de même que la plupart des gouvernements provinciaux. La première question posée par de nombreux témoins était de demander si l'on envisageait de réduire globalement les fonds destinés aux programmes sociaux. En fait, nombre de mémoires s'employaient tellement à démontrer qu'il ne fallait pas diminuer le financement des programmes sociaux que les propositions concrètes d'amélioration en étaient oubliées. Le mémoire conjoint de l'*Ontario Welfare Council*, du *Committee of Social Planning of Ontario* et de *PROACT* résume bien les inquiétudes que suscite l'éventualité d'une réduction du financement:

Toute réduction des crédits destinés à ces programmes [dont les frais sont actuellement partagés dans le cadre du RAPC] pourrait avoir des répercussions considérables sur les services offerts à de nombreux habitants de l'Ontario. Les organismes de services humanitaires seraient dans l'impossibilité de faire face à l'augmentation des besoins et risqueraient de devoir faire des coupes sombres dans les programmes existants. Les municipalités qui ont mis sur pied des programmes à frais partagés seraient obligées de recourir à l'assiette—très insuffisante—de la taxe foncière pour les poursuivre ou alors de réduire ces services, voire de les supprimer. Cependant, ce seraient les particuliers qui en pâtiraient le plus. Pensez seulement à ceux qui seraient touchés: les personnes âgées, les familles monoparentales, les usagers des garderies, les assistés sociaux, les familles nécessitantes, les enfants maltraités ou négligés. Ce sont là les membres vulnérables de notre société et ceux qui ont le plus besoin qu'on maintienne et qu'on accroisse les services qui leur sont offerts.²⁶

Il convient également de remarquer que, si les besoins des Canadiennes constituent réellement une haute priorité pour le gouvernement du

Canada, il faut bien que le financement des programmes sociaux dont les frais sont actuellement partagés dans le cadre du RAPC soit lui aussi hautement prioritaire. En effet, les femmes étant les principales bénéficiaires de l'assistance ou des services offerts au titre de ces programmes, ce sont elles qui ont le plus à perdre si l'on réduit les dépenses des programmes sociaux.²⁷ Cet argument a été soutenu dans le mémoire présenté au Groupe de travail par M. J. E. Green:

Il est manifeste que l'assistance sociale et les services sociaux s'adressent maintenant en majeure partie aux femmes et à leurs personnes à charge. Ce groupe constitue environ 83 p. 100 des bénéficiaires de l'assistance sociale et les deux tiers des dossiers d'assistance sociale sont établis au nom d'un chef de famille de sexe féminin.

Quant aux services sociaux, ils s'adressent presque entièrement aux femmes, en ce sens qu'ils visent à

régler des problèmes dont il revient traditionnellement aux femmes de s'occuper dans le milieu familial.²⁸

Le Groupe de travail partage ces préoccupations et recommande

que l'on ne réduise pas l'effort financier global consenti en faveur des programmes dont les frais sont actuellement partagés dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada.

Le Groupe de travail espère que, une fois que ce point fondamental aura clairement été acquis, il sera possible d'étudier plus à fond les façons d'améliorer les accords fiscaux relatifs à ces programmes, selon les grandes lignes exposées dans ce chapitre.

Notes du chapitre VI

¹ Le très honorable Pierre Elliot Trudeau, *Sécurité du revenu et services sociaux* (Ottawa, 1969), p. 107.

² Ibid., p. 67:

Mesures de soutien du revenu. On a suggéré que le Parlement et les législatures provinciales devraient avoir les mêmes pouvoirs de faire aux particuliers des versements de soutien du revenu, qu'il s'agisse de subventions démographiques (prestations accordées à toute personne ayant un certain âge ou à tous membres de groupes spécifiés) de mesures de revenu garanti ou encore de prestations équivalant à un impôt négatif sur le revenu. Cette proposition a été en grande partie acceptée lors de la réunion de la Conférence constitutionnelle de juin 1969, réunion au cours de laquelle «la plupart des délégations sont tombées d'accord pour affirmer que l'actuel pouvoir du Parlement d'effectuer des versements aux individus ou aux institutions ne devrait faire l'objet d'aucune restriction constitutionnelle». Toutefois... «une province a décidé de réserver sa position sur le sujet jusqu'à ce que l'on ait traité de la répartition des compétences.» (Extrait du rapport sur les conclusions de la réunion de la Conférence constitutionnelle des 11 et 12 juin 1969.)

Chacun sait que l'entente ne s'est pas fait sur la charte de Victoria.

³ Mémoire présenté au groupe de travail par le Manitoba (mai 1981), p. 22 (en anglais).

⁴ Notes pour un exposé de l'honorable Monique Bégin au comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (11 juin 1981) p. 0.

⁵ Exposé présenté au groupe de travail par le Conseil national du bien-être social (22 mai 1981), p. 34 et 35 (en anglais).

⁶ Mémoire présenté au groupe de travail par le Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés (mai 1981), p. 10 (en anglais).

⁷ Mémoire présenté par le Conseil consultatif du Nouveau-Brunswick sur le statut de la femme au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (27 mai 1981), p. 11 (en anglais).

⁸ Notes pour un exposé de l'honorable Monique Bégin au comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (Ottawa, 11 juin) p. 6.

⁹ Parmi les mémoires présentés par des organismes sociaux ou des associations bénévoles, seuls ceux de l'Association des municipalités de l'Ontario et de l'Association des centres de services sociaux du Québec se prononçaient explicitement en faveur du financement global, selon la formule proposée dans le Bill C-55. Quelques autres, comme l'Association canadienne pour les déficients mentaux, n'ont pas pris position dans le débat entre le financement global et le partage des frais. Tous les autres préconisaient le maintien du partage des frais.

¹⁰ Mémoire soumis par le *Social Planning Council of Winnipeg* au groupe de travail sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (Winnipeg, mai 1981), p. 5 (en anglais).

¹¹ J.E. Green, sous-ministre des services sociaux de l'Île-du-Prince-Édouard, *Some Personal Views on the Impact of Federal-Provincial Cost-Sharing Arrangements on the Social Services Field in Prince-Edward Island* (24 avril 1981), p. 7.

¹² Mémoire soumis par la Nouvelle-Écosse au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (28 mai 1981), p. 19 (en anglais).

¹³ Témoignage de Mme Pénélope Rowe, directeur exécutif, *The Community Services Council of Newfoundland*, devant le groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (4 mai 1981) (en anglais).

- ¹⁴ Mémoire soumis par l'Association des municipalités de l'Ontario au groupe de travail sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (14 mai 1981), p. 9 (en anglais).
- ¹⁵ Notes pour un exposé de l'honorable Monique Bégin au comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (Ottawa, 11 juin), p. 5.
- ¹⁶ Exposé présenté par le Conseil canadien de développement social au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (Ottawa, 14 mai 1981), p. 10.
- ¹⁷ Voir l'exposé du chapitre VII.
- ¹⁸ *L'égalité de la péréquation*: Mémoire présenté par le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (29 juin 1981).
- ¹⁹ Témoignage de M. Geoff Pawson, *Saskatchewan Council of Social Planning*, devant le groupe de travail (21 mai 1981) (en anglais).
- ²⁰ L'honorable Marc Lalonde, *Document de travail sur la sécurité sociale au Canada* (Ottawa, 1973), p. 00.
- ²¹ Conseil national du Bien-être social, présentation au Groupe de travail (22 mai 1981), p. 26 (en anglais).
- ²² Association canadienne pour les déficients mentaux, présentation au Groupe de travail (9 juin 1981), p. 4-5 (en anglais).
- ²³ Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés, présentation au Groupe de travail (Toronto, 1981), p. 11 (en anglais).
- ²⁴ *Municipality of Metro Toronto*, mémoire présenté au Groupe de travail (28 avril 1981), p. 2 (en anglais).
- ²⁵ *Legal Aid Lawyers' Association of Manitoba*, mémoire présenté au Groupe de travail (20 mai 1981), p. 10 (en anglais).
- ²⁶ Pages 3 et 4 du mémoire commun du *Ontario Welfare Council*, du *Committee of Social Planning Councils of Ontario* et de PROACT. PROACT est un regroupement d'organismes bénévoles de service humanitaire de l'Ontario comprenant: *Ont. Div. Victorian Order of Nurses*; *Ont. Div. Red Cross Society*; *Ont. Association for the Mentally Retarded*; *Ontario Mental Health Association*; *Ontario Association of Children's Mental Health Centres*; *Ont. Div. Salvation Army*; *Ont. Association of Professional Social Workers*; *Ontario Association of Family Service Agencies*; *Ontario Federation for the Cerebral Palsied*; *Ontario March of Dimes*; *Ont. Div. Elizabeth Fry Society*; *Ont. Div. John Howard Society*; et le *Committee of Social Planning Councils of Ontario*.
- ²⁷ L'égalité et la péréquation, mémoire présenté par le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (29 juin 1981), p. 2.
- ²⁸ J. E. Green, sous-ministre des services sociaux de l'Île-du-Prince-Édouard «*Some Personal Views on the Impact of Federal-Provincial Cost-Sharing on the Social Services Field in P.E.I.*» (24 avril 1981) p. 3-4.

Chapitre VII

LA PÉRÉQUATION

Introduction

Le programme fédéral de paiements de péréquation aux gouvernements provinciaux est l'une des clés de voûte du fédéralisme canadien. Ce programme, qui en est maintenant à sa vingt-cinquième année d'existence, a été présenté diversement par les témoins qui ont comparu devant le Groupe de travail comme le « ciment » qui lie les éléments de la fédération, le « lubrifiant » du régime fédéral ou l'un des « piliers » de la Confédération. Il constitue maintenant un élément si fondamental au Canada qu'un article intitulé « Péréquation et inégalités régionales » figure à la Partie III de la résolution constitutionnelle de 1981. Ce court article mérite d'être reproduit intégralement.

35. (1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :

- a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;*
- b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;*
- c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.*

(2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de

qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Etant donné que les dispositions législatives régissant la péréquation viennent à expiration le 31 mars 1982, il faut absolument adopter de nouvelles mesures d'ici là. C'est dans cet état d'esprit que le Groupe de travail a abordé cette question.

En envisageant l'avenir des accords fiscaux fédéraux-provinciaux, le Groupe de travail a pris pour acquis que le maintien du principe de péréquation était au cœur de tout régime fédéral viable. Aucun des éléments portés à notre attention n'a remis en cause ce postulat essentiel. Plus précisément, *le Groupe de travail a conclu que le principe de la péréquation devait continuer d'être mis en pratique sous forme de paiements faits directement par le gouvernement fédéral aux provinces, et ce, sans condition.*

Certains ont déclaré devant le Groupe de travail que des transferts directs aux particuliers d'une ampleur suffisante rendraient inutiles les paiements de péréquation aux provinces. Nous avons jugé que cet argument ne tenait pas compte de la différence fondamentale qui existe entre les biens et services privés, habituellement offerts sur le marché, et les biens et services publics, fournis par l'Etat. Les transferts aux particuliers et les divers programmes de soutien du revenu peuvent certes contribuer au pouvoir d'achat des particuliers, mais ils n'assurent pas aux gouvernements provinciaux la capacité d'offrir des services publics convenables sans recourir à des taux d'imposition trop lourds. C'est pour cela que des transferts de péréquation aux provinces sont nécessaires; ils servent en fait à égaliser l'avantage net tiré par les rési-

dents de chaque province des activités du secteur public.

La proposition de paiements inconditionnels repose sur la simple conviction qu'il faut respecter les différences de situation et de priorité des habitants des diverses provinces, ainsi que de leurs gouvernements élus. Péréquation ne veut pas dire uniformité, soit de l'ensemble des programmes offerts dans une province, soit de l'ensemble des recettes destinées à les financer. Dans les cas où le gouvernement s'estime fondé par des intérêts nationaux particuliers à influencer sur les décisions provinciales, des subventions conditionnelles peuvent être justifiées. Pour les besoins de la péréquation, une subvention inconditionnelle permettant de porter une capacité fiscale insuffisante au niveau voulu pour financer des services publics comparables est la seule chose qui soit nécessaire.

Le Groupe de travail juge important de ne pas confondre le but des paiements de péréquation avec les autres objectifs de redistribution. On peut, certes, s'efforcer de procéder à une certaine redistribution entre les particuliers afin de réduire les disparités de revenu personnel. Il est vrai, également, que divers mécanismes de partage des recettes peuvent être proposés afin de réduire les inégalités de recettes provinciales. Cependant, la péréquation a pour objet propre d'assurer une capacité fiscale qui permette d'offrir des niveaux raisonnablement comparables de services publics. L'existence d'un «dualisme fiscal», c'est-à-dire d'une situation où certaines provinces ont de manière persistante une capacité fiscale supérieure au niveau auquel les paiements de péréquation portent les provinces défavorisées, ne prouve pas que l'objectif de la péréquation n'a pas été atteint. La péréquation vise à porter la capacité fiscale de toutes les provinces non pas à un niveau identique, mais au niveau de la capacité fiscale moyenne dans le pays, sans que cela empêche certaines provinces de dépasser cette moyenne.

Enfin, la péréquation n'est pas conçue non plus pour éliminer ni réduire directement les inégalités entre régions en matière d'activité ou de résultats économiques. Divers programmes et mécanismes de développement et d'adaptation économiques sont en place dans le but de promouvoir la meilleure utilisation possible des ressources dans tout le pays et, ainsi, de réduire les inégalités d'activité

économique. Les services publics rendus possibles par les paiements de péréquation contribuent, à terme, à ce but, en assurant à tous les citoyens de meilleurs services de santé, d'enseignement et d'aide sociale. Les paiements de péréquation ont pour objectif propre de compenser les disparités de capacité fiscale provinciale—lesquelles ont en partie pour origine des inégalités de puissance et d'activité économiques—et non d'éliminer ces disparités.

Si nous insistons autant sur la définition de cet objectif, c'est que certaines des critiques adressées actuellement au programme de péréquation reflètent une conception erronée de sa finalité. *En résumé, le Groupe de travail considère le programme de péréquation comme un élément permanent du fédéralisme canadien, qui prend la forme de sommes versées directement et sans condition par le gouvernement fédéral aux provinces et doit être suffisant pour garantir à toutes les provinces une capacité fiscale qui leur permette d'assurer un niveau comparable de services publics, à des taux comparables d'imposition.* Les paiements de péréquation permettent donc de séparer la responsabilité de gestion et de prestation des biens et services publics, d'une part, et le pouvoir direct de prélever des recettes, d'autre part. Ils permettent à des provinces qui ont des capacités fiscales différentes de fournir des services publics à peu près comparables sans devoir recourir à des taux d'imposition trop lourds.

Les paiements de péréquation représentent donc, dans un sens, une entorse au principe de la responsabilité fiscale, selon lequel chaque autorité doit être, dans la mesure du possible, responsable du prélèvement des recettes nécessaires au financement de ses propres programmes. De manière plus générale, ce principe se rattache au thème central de ce rapport, à savoir la nécessité pour les gouvernements d'assurer pleinement leur responsabilité financière envers le public, dans leurs domaines respectifs de compétence.

Le Groupe de travail concilie ce principe général et son adhésion au programme de péréquation par le fait que ce dernier bénéficie uniquement aux provinces dont la capacité fiscale est globalement insuffisante. Les paiements de péréquation n'impliquent pas un déséquilibre fiscal global entre le gouvernement fédéral et les provinces prises dans

leur ensemble. Par conséquent, ils ne sauraient être remplacés par un transfert de points d'impôt destiné à rendre inutile le maintien de transferts fédéraux en espèces aux provinces. Par conséquent, la nécessité des paiements de péréquation prime le principe général de responsabilité financière. Même si elle n'a jamais été explicitée jusqu'ici, cette hiérarchisation est conforme aux accords passés et actuels.

C'est en tenant compte de cette limitation générale que le Groupe de travail a abordé le problème fondamental du programme de péréquation en ce moment particulier de l'histoire du Canada: la répartition inégale des recettes tirées des ressources naturelles. Depuis le début des années 60, mais plus particulièrement depuis le «choc pétrolier» de 1973, il est apparu que la répartition extrêmement inégale de ces recettes risquait de soumettre à des tensions considérables la structure fédérale, en général, et le système de péréquation, en particulier. Une bonne partie des débats du Groupe de travail au sujet de la péréquation a été consacrée à la solution de ce problème. Les options vont d'une exclusion pure et simple de ces recettes, dans la formule de péréquation, à des propositions qui les rendraient plus accessibles au gouvernement fédéral pour lui permettre de financer un programme de péréquation considérablement étendu, en passant par divers mécanismes de participation provinciale à la péréquation ou de partage direct des recettes entre les provinces. La préférence du Groupe de travail va à des propositions qui feraient entrer dans la péréquation les recettes provenant des ressources naturelles, tout en assortissant la croissance globale du programme de certaines limites. Nous avons estimé simultanément que les projets de «banque de sécurité énergétique» méritaient d'être étudiés, dans le contexte général de l'établissement des prix de l'énergie. (À cet égard, la proposition du Premier ministre Blakeney, de la Saskatchewan, présente un intérêt particulier puisqu'elle émane du gouvernement d'une province riche en énergie.) Nous reviendrons sur cette question au dernier chapitre du rapport.

Le Groupe de travail a également envisagé la possibilité de faire entrer dans la formule de péréquation les rentes en matière d'hydro-électricité, qui sont transmises au consommateur sous forme de tarifs inférieurs au prix du marché. Le Conseil économique du Canada a effectué des recherches

considérables sur l'évaluation de ces rentes. Les résultats de ces travaux, exposés dans la présentation du Conseil, ont été examinés par le Groupe de travail. Notre conclusion est que, même s'il est théoriquement justifié d'inclure dans la formule de péréquation au moins une partie de ces rentes imputées, il faudrait être plus familiarisé avec leur mesure avant d'en tenir compte dans le calcul des droits provinciaux de péréquation. *Le Groupe de travail conclut donc que ces rentes ne devraient pas être incluses dans la formule de péréquation de la période 1982-1987, mais que des recherches plus approfondies devraient être menées à ce sujet en prévision de la négociation des ententes des années 1987-1992.*

Contexte

Avant d'aborder certaines des questions précises liées à la péréquation, il serait utile de décrire le fonctionnement de la formule actuelle de calcul des paiements de péréquation. L'idée de départ en est simple, mais la multiplicité des assiettes fiscales et des aménagements au niveau des résultats introduisent une certaine complexité. En voici le mécanisme.

Il est supposé que les sources de revenu à la disposition de toute province sont celles qui permettent actuellement à n'importe laquelle des provinces du Canada de se procurer des recettes. Il convient alors de définir l'assiette sur laquelle est établie la recette. Par exemple, l'assiette de la taxe de vente est la valeur des ventes au détail passibles de la taxe; l'assiette de la taxe sur le carburant diésel est le volume du carburant vendu, et ainsi de suite. (Si la détermination de l'assiette peut parfois être relativement difficile, le principe en est par contre bien clair.)

La répartition des assiettes fiscales entre les provinces diffère selon les sources de revenu. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, l'Ontario occupe depuis toujours une forte proportion de l'assiette, tandis que Terre-Neuve en a une faible partie; pour les recettes pétrolières et gazières, l'Alberta possède une importante proportion de l'assiette, tandis que l'Ontario n'en a à peu près aucune. Dans la formule de péréquation, la

capacité fiscale d'une province à l'égard d'une source particulière de revenu—c'est-à-dire sa capacité d'en tirer des recettes—est exprimée par le pourcentage de l'assiette nationale représenté par la province pour cette source. Ce pourcentage est ensuite comparé à la part de la population nationale représentée par la province. Par exemple, une province qui compte 10 pour cent de la population canadienne mais seulement 8 pour cent des ventes au détail au Canada est censée avoir une *insuffisance* de capacité fiscale à l'égard de la source de revenu représentée par la taxe sur les ventes au détail. Si la même province représentait 12 pour cent des ventes au détail, on dirait qu'elle a un *excédent* de capacité fiscale. Si elle représentait 10 pour cent des ventes au détail—soit la même proportion que sa part de la population nationale—elle aurait une capacité fiscale égale à la *moyenne nationale*.

Si la taxe sur les ventes au détail était la seule source de revenu à la disposition des provinces, celles d'entre elles qui auraient une insuffisance de capacité fiscale à l'égard des ventes au détail ne pourraient offrir à leurs citoyens un niveau de service public égal à la moyenne nationale sans appliquer un taux de taxation supérieur au taux moyen de l'ensemble des provinces. Le gouvernement fédéral devrait alors leur verser un paiement de péréquation pour porter leur capacité fiscale au niveau de la moyenne nationale. Si l'on voulait que ces provinces se retrouvent dans la même situation que celles dont la capacité fiscale est égale à la moyenne nationale, le paiement de péréquation, dans le cas pris pour exemple, devrait être égal aux *recettes supplémentaires* que ces provinces tireraient des ventes au détail a) si leur part des ventes nationales au détail était égale à leur part de la population nationale et b) si le taux auquel elles taxent les ventes au détail était égal au taux moyen national. Une opération algébrique simple montre que ces *recettes supplémentaires* sont égales au produit de l'ensemble des recettes provinciales tirées de la taxe sur les ventes au détail par l'insuffisance de capacité fiscale de la province—c'est-à-dire la différence entre sa part de la population et sa part des ventes au détail. C'est exactement de cette façon que les droits de péréquation d'une province sont calculés à l'égard de l'assiette fiscale constituée par les ventes au détail. Si la province a une insuffisance de capacité fiscale à

l'égard de la taxe de vente, le droit de péréquation calculé est positif. Si sa capacité fiscale est excédentaire, le droit est négatif.

Ce calcul est effectué pour chacune des 29 catégories de recettes définies dans la formule actuelle de péréquation comme des sources de revenu dont au moins certaines provinces tirent des recettes. On fait la somme algébrique de tous les droits positifs et négatifs pour chaque province et, lorsque le résultat net est positif, la province reçoit du gouvernement fédéral un paiement égal à ce total. Il faut remarquer que, même si seules les sources provinciales de revenu sont prises en compte dans cette formule, il n'y a aucune redistribution des recettes provinciales. Le gouvernement fédéral fait des paiements grâce aux recettes que lui fournissent les contribuables de tout le Canada, mais les recettes provinciales ne sont pas touchées. La capacité fiscale des provinces qui enregistrent une insuffisance globale est portée au niveau de la moyenne nationale, tandis que les provinces dont la capacité fiscale globale nette est excédentaire ne sont pas touchées et restent donc au-dessus de la moyenne nationale. Le fonctionnement de la formule actuelle est décrit plus en détail à l'annexe VII-A, qui donne un exemple de calcul complet à l'égard d'une province particulière et d'une seule source de revenu, ainsi que la liste des 29 sources de revenu et assiettes fiscales.

La formule de péréquation soulève plusieurs questions importantes, qui devront être abordées dans les négociations fiscales à venir. C'est à leur examen qu'est consacré le reste du chapitre.

Définition de la population

Etant donné que la part de la population nationale représentée par une province est l'un des facteurs clés de la formule de péréquation, il faut que les chiffres de population qui servent au calcul des paiements soient aussi exacts que possible. Les chiffres utilisés dans le passé ainsi qu'à l'heure actuelle sont les estimations officielles de la population établies par le statisticien en chef du Canada.

Le problème du *sous-dénombrement au recensement* a des répercussions financières considérables pour les provinces qui bénéficient de la péréquation. Il provient de l'omission involontaire d'une faible proportion de la population lors d'un recensement. Il existe des moyens pour évaluer l'ampleur du sous-dénombrement. L'une de ces techniques, appelée contre-vérification des dossiers (CVD), a été employée au Canada pour évaluer le nombre de personnes oubliées dans les recensements de 1966, 1971 et 1976; elle servira de nouveau à l'occasion du recensement de juin 1981. Elle permet de donner aux utilisateurs des données du recensement une idée de l'ordre de grandeur de cette catégorie d'erreur.

La question que soulève le sous-dénombrement est la suivante: les chiffres de population utilisés dans la formule de péréquation devraient-ils être corrigés pour tenir compte du sous-dénombrement? Il s'agit d'une question importante, puisque des centaines de millions de dollars pourraient être en jeu au cours de la période 1982-1987. La CVD consécutive au recensement de 1976 a indiqué qu'environ 477,000 personnes n'avaient pas été recensées dans le pays. Une proportion relativement forte de ces personnes vivaient en Colombie-Britannique ou au Québec, et un pourcentage légèrement supérieur à la moyenne au Nouveau-Brunswick. D'après le statisticien en chef, lorsqu'on corrige la répartition interprovinciale de la population pour tenir compte du sous-dénombrement, les chiffres obtenus sont plus susceptibles que les données non corrigées de correspondre à la vraie répartition, non connue. Le statisticien en chef a toutefois exprimé des doutes sur l'utilisation de chiffres corrigés dans les conditions actuelles. Il étaye son avis par un certain nombre d'arguments, notamment le fait que les estimations du sous-dénombrement au recensement de 1981 ne sont pas encore connues et qu'elles pourraient bien différer de celles de 1976, auquel cas on ne pourrait dégager un profil général de sous-dénombrement. Les résultats de la CVD pour le recensement de 1981 seront disponibles à la fin de 1982. *Le Groupe de travail recommande donc*

que, si les résultats de la contre-vérification des dossiers relative au recensement de 1981 indiquent un profil de sous-dénombrement analogue à celui du recensement de 1976, le gouvernement fédéral utilise dans le calcul

des paiements de péréquation les chiffres de population corrigés en fonction du sous-dénombrement au recensement.

Différences de coûts et de besoins

On entend parfois dire que le système actuel de péréquation laisse à désirer parce qu'il ne prend en considération que les inégalités de recettes entre les provinces, sans tenir compte des inégalités de dépenses. Ces dernières sont dues aux différences observées d'une province à l'autre au niveau des coûts unitaires ainsi que du volume de certains services. La Colombie-Britannique, par exemple, fait valoir depuis longtemps qu'un kilomètre de route coûte plus cher à construire et à entretenir dans les Rocheuses qu'en Saskatchewan ou au Manitoba. Ces dernières provinces pourraient rétorquer que, s'il est vrai que les routes coûtent moins cher à construire chez elles, leur situation économique et géographique entraîne en revanche des besoins supérieurs à la moyenne en matière de réseau routier, c'est-à-dire que le nombre de kilomètres de route par habitant doit y être plus élevé que dans la plupart des autres provinces. Les mêmes arguments pourraient être invoqués pour de nombreux autres services provinciaux.

Etant donné que le but de la péréquation est de permettre aux provinces de fournir à leurs habitants un niveau raisonnablement comparable de services publics moyennant un niveau raisonnablement comparable d'imposition globale, il semblerait opportun de tenir compte des différences de coûts et de besoins entre les provinces dans le calcul des paiements de péréquation. En fait, c'est précisément dans cet esprit qu'était conçu le système de «subventions d'après la norme nationale» proposé par la commission Rowell-Sirois.

Le problème, cependant, est de mesurer les coûts et les besoins des provinces dans des conditions comparables. Plusieurs provinces ont recommandé que les paiements de péréquation tiennent compte de ces facteurs, mais aucune n'a proposé de solution précise à ce problème de mesure, qui paraît considérable.

Le Groupe de travail n'est pas en mesure pour le moment de présenter des recommandations sur la manière dont les problèmes de mesure des coûts et

des besoins des provinces pourraient être résolus; *il conclut donc que, pour l'instant, les paiements de péréquation devraient continuer d'être calculés uniquement en fonction des inégalités de capacité fiscale entre les provinces.* Toutefois, nous pressons les comités techniques de fonctionnaires fédéraux et provinciaux de poursuivre leurs travaux sur les méthodes qui pourraient permettre de tenir convenablement compte des différences de coûts et de besoins dans une formule de péréquation faisant appel principalement à une mesure de la capacité fiscale.

Méthode du «régime fiscal représentatif»

Comme nous l'avons expliqué, les paiements de péréquation dus à une province dépendent essentiellement de sa capacité de recettes ou, plus exactement, de la façon dont sa capacité de recettes se compare à la capacité moyenne de l'ensemble des provinces. La capacité fiscale est l'élément clé dans le calcul des paiements de péréquation. La façon dont elle est mesurée est par conséquent extrêmement importante et doit faire l'objet d'une réévaluation périodique.

Il existe essentiellement deux façons de mesurer la capacité fiscale d'une province: la méthode dite du «régime fiscal représentatif» et la méthode «macroéconomique». Dans le premier système, on s'efforce de mesurer la capacité fiscale à la lumière des impôts et taxes effectivement perçus par la province. Le problème est que, si cette mesure doit être effectuée d'une manière uniforme dans toutes les provinces, ces dernières ont des régimes fiscaux différents, certaines recourant plus que d'autres à des catégories données d'impôts ou de taxes. C'est pour contourner ce problème que la notion de «régime fiscal représentatif» a été mise au point. Le régime est «représentatif» des dix régimes fiscaux en place dans les provinces: chacune des grandes sources de revenu exploitées par les provinces est considérée à part et la capacité de recettes de chaque province est mesurée à l'égard de chaque source. La capacité globale d'une province, selon cette méthode, est égale à la somme des capacités relatives à chacune des sources de revenu comprises dans le régime fiscal représentatif. C'est la méthode employée depuis 1967 pour calculer les paiements de péréquation.

La méthode macroéconomique consiste à déterminer la capacité fiscale d'une province sans égard aux impôts ou taxes qu'elle perçoit effectivement. Le calcul est basé dans ce cas sur une mesure globale du revenu ou de la production—l'hypothèse étant que tous les impôts et taxes sont finalement assis sur le revenu ou la production engendrés par l'économie et que la valeur de ce revenu ou de cette production reflète bien la capacité fiscale globale d'une province. Dans une formule macroéconomique, on fait la somme des recettes de toutes provenances. Les droits de péréquation sont calculés un peu de la même façon que dans le régime fiscal représentatif, à ceci près qu'on effectue un seul calcul—au lieu de dix, quinze ou vingt-neuf.

Il est certain que la méthode macroéconomique présente des avantages importants. Elle est beaucoup plus facile à administrer que celle du régime fiscal représentatif, puisqu'il n'est plus nécessaire de classer les recettes provinciales par grande source de revenu—tâche qui comporte parfois des jugements arbitraires—ni de définir une assiette pour chaque source. Un autre avantage est que cette méthode élimine la «tentation»—à laquelle des provinces sont soumises dans le régime fiscal représentatif—d'aménager leurs impôts de manière à accroître les droits de péréquation. (Rien ne permet cependant de supposer que les provinces qui bénéficient de la péréquation laissent le désir d'accroître leurs droits de péréquation influencer sur leurs décisions en matière fiscale.)

La méthode macroéconomique s'accompagne aussi d'inconvénients importants. Son principal défaut, peut-être, est de tenir compte non pas des éléments que les provinces imposent *effectivement* mais de ceux qu'elles *pourraient* imposer. Si la péréquation visait à égaliser la capacité fiscale des provinces, sans plus, la méthode macroéconomique aurait quelque justification. Or, le but du programme est de permettre à toutes les provinces d'offrir un niveau comparable de services publics. La formule de péréquation doit donc être liée aux décisions que prennent effectivement les provinces en matière d'imposition plutôt qu'à celles qu'elles pourraient prendre.

La distinction est importante, car les inégalités de capacité fiscale entre les provinces sont plus marquées lorsqu'on les évalue en regard des impôts et taxes effectivement établis que si on les mesure

Tableau VII-1

Estimations des paiements de péréquation découlant d'une formule macroéconomique et d'une formule de régime fiscal représentatif, toutes les recettes provinciales et municipales étant égalisées, d'après les données de 1980-1981.

(en millions de dollars)

Droits de péréquation avec:	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	TOTAL
a) Formule macroéconomique*	469	97	548	475	1,107	(-230)	243	74	(-2,117)	(-592)	3,013
b) Régime fiscal représentatif	512	122	659	568	2,885	(1,433)	509	(-401)	(-5,193)	(-739)	5,255**

* Basée sur le produit provincial net corrigé au coût des facteurs.

** Non compris les droits de l'Ontario.

Source: Conseil économique du Canada (à partir de données fournies par le ministère fédéral des Finances).

de manière plus générale, par exemple en fonction du revenu provincial ou du produit provincial brut. Cela tient au fait que les matières imposables les plus lourdement taxées par les provinces—par exemple les revenus, les ventes au détail ou les biens immeubles—sont réparties de manière plus inégale dans le pays que des agrégats tel que le revenu des particuliers ou le produit brut. Une formule macroéconomique se traduirait donc vraisemblablement par des paiements de péréquation nettement moins élevés, dans l'ensemble, qu'avec la méthode employée actuellement. Le tableau VII-1 permet de comparer les paiements estimatifs de péréquation que produirait une formule macroéconomique à ceux que donne une formule basée sur le régime fiscal représentatif, lorsque toutes les recettes provinciales et municipales sont égalisées.

Un autre problème auquel donne lieu la méthode macroéconomique est qu'elle nécessite le calcul d'un agrégat comparable au Produit intérieur brut par province. Bien que Statistique Canada produise des chiffres de ce genre dans ses comptes économiques des provinces, les données sont considérées comme «expérimentales» et ne semblent pas encore suffisamment au point pour pouvoir servir dans une formule de péréquation de genre macroéconomique.

Compte tenu de toutes ces considérations, le Groupe d'étude a conclu que pour la péréquation la méthode du régime fiscal représentatif est supérieure, sur le plan conceptuel, à la méthode macroéconomique, parce qu'elle mesure la capacité fiscale d'une façon qui reflète mieux les pratiques fiscales des provinces. *Le Groupe de travail recommande par conséquent*

que la méthode du régime fiscal représentatif soit maintenue pour le calcul de la péréquation dans les ententes fiscales de la période 1982-1987.

Étudiant la classification des recettes actuellement employée pour la péréquation, le Groupe de travail a remarqué que, si les impôts fonciers prélevés aux fins scolaires (couramment appelés «taxes scolaires») étaient inclus dans la formule, ce n'était pas le cas pour les impôts fonciers destinés aux municipalités (les «taxes municipales»). L'exclusion de ces derniers diminue le caractère «représentatif» du régime utilisé pour évaluer la capacité fiscale des provinces. Elle crée aussi un problème particulier lorsqu'une province décide de réaménager la fiscalité locale. Une province peut par exemple accroître ou diminuer les taxes scolaires et apporter des modifications compensatoires aux taxes municipales. Cela influe sur les droits de péréquation en modifiant le produit des taxes scolaires qui, selon la formule actuelle, sont soumises à péréquation. (C'est précisément ce qui est arrivé en 1980, lorsque le Québec a modifié sa fiscalité foncière. Les changements n'ont pas influé sur le volume global des impôts fonciers prélevés dans la province, mais ils ont entraîné une forte baisse des recettes à égaliser, car ils consistaient en une diminution des taxes scolaires—inclues dans la formule—et en un relèvement des taxes municipales—exclues de cette dernière. Le résultat fut que les six provinces qui avaient des droits positifs de péréquation à l'égard des taxes scolaires les ont vus diminuer sensiblement.)

De toute évidence, les résultats de la formule de péréquation ne devraient pas dépendre de l'importance relative qu'une province choisit de donner

aux impôts fonciers municipaux et scolaires. *Le Groupe de travail recommande donc*

que les impôts fonciers d'ordre municipal soient entièrement inclus dans la formule de péréquation.

Il ressort du tableau VII-2 que toutes les provinces qui bénéficient actuellement de la péréquation verraient augmenter leurs droits totaux si les taxes municipales étaient incluses. L'effet serait peu sensible sur la Saskatchewan. Dans le cas de l'Ontario, si la province n'était pas exclue de la péréquation par la disposition spéciale relative au revenu des particuliers (dont nous recommandons l'abolition, dans la suite de ce chapitre), les droits globaux de péréquation seraient sensiblement réduits par l'incorporation des taxes municipales. La raison en est que les droits globaux à péréquation d'une province sont égaux à la somme algébrique des droits positifs et négatifs calculés à l'égard de toutes les catégories de recettes faisant partie du régime fiscal représentatif. Disposant d'une assiette importante en matière d'impôts fonciers par rapport aux autres provinces, l'Ontario a une capacité fiscale excédentaire à ce chapitre, ce qui diminue ses droits globaux de péréquation.

recettes a monté en flèche, principalement à cause du renchérissement du pétrole et du gaz depuis 1973. Ensuite, et surtout, les ressources pétrolières et gazières sont réparties de façon très inégale entre les provinces; ainsi, comme ces ressources sont concentrées dans les trois provinces situées les plus à l'ouest, chacune des sept autres provinces dispose d'une proportion extrêmement faible, voire nulle, de l'assiette correspondante. Cela signifie que chacune de ces provinces a une insuffisance considérable de capacité fiscale à l'égard de ces recettes. (En d'autres termes, leur part de la production de pétrole et de gaz au Canada est de loin inférieure à leur part de la population canadienne.) Comme nous l'avons mentionné, plus l'insuffisance de capacité fiscale d'une province est marquée à l'égard d'une source particulière de revenu, plus les droits de péréquation correspondant à cette source sont élevés. Comme les insuffisances de capacité fiscale sont plus prononcées en matière de recettes pétrolières et gazières que, par exemple, d'impôts sur le revenu des particuliers, chaque dollar de recettes pétrolières et gazières pris en compte dans la formule de péréquation engendre des paiements de péréquation plus importants qu'un dollar d'impôt sur le revenu des particuliers.

Les recettes tirées des ressources naturelles

Les paiements de péréquation imputables aux recettes tirées des ressources naturelles ont augmenté considérablement depuis dix ans. La raison en est double. D'abord, le montant absolu de ces

La formule actuelle de péréquation repose sur le postulat voulant que les provinces ne perçoivent des recettes que dans le but de financer des services publics et que, par conséquent, leurs recettes reflètent leurs besoins de dépenses. Dans la mesure où les recettes tirées des ressources naturelles par les trois provinces situées le plus à l'ouest reflètent leur bonne fortune plutôt que l'intention de leurs

Tableau VII-2

Estimations et projections du coût de la péréquation des impôts fonciers municipaux, (1979-1980 à 1984-1985)

(en millions de dollars)

Exercice	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.*	Man.	Sask.	Alb.*	C.-B.*	TOTAL
1979-1980 (estimations)	47.7	9.7	54.0	47.1	141.1	-132.0	7.4	-1.4	-118.8	-54.7	±307.0
1980-1981 (estimations)	58.3	11.8	64.8	57.1	157.2	-164.7	4.8	-2.2	-132.0	-55.3	±354.1
1981-1982 (estimations)	64.6	12.9	70.8	62.7	160.8	-193.2	1.6	-2.4	-129.2	-48.5	±373.4
1982-1983 (projections)	75.3	14.8	82.2	74.5	175.2	-157.0	10.3	0.3	-205.9	-69.7	±432.6
1983-1984 (projections)	85.6	16.5	92.6	85.0	184.3	-147.2	14.0	2.1	-254.8	-78.0	±480.0
1984-1985 (projections)	96.7	18.4	103.7	96.6	192.2	-131.5	18.3	4.4	-312.3	-86.6	±530.4

* À noter que, comme l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta ne reçoivent pas de paiements de péréquation, les valeurs négatives figurant ici ne réduisent pas les dépenses fédérales de péréquation.

gouvernements de fournir des services à leurs habitants, le postulat précédent ne tient plus, et il convient de limiter la prise en compte de ces recettes. Cette limitation consiste actuellement à n'inclure que la moitié des recettes provenant des ressources non renouvelables, à ne tenir aucun compte des cessions de terrains pétrolifères et gazières et à stipuler que la péréquation correspondant aux recettes tirées des ressources de tous genres ne peut dépasser le tiers de la péréquation totale. Si ces restrictions n'avaient pas été posées, la formule aurait entraîné une «surpéréquation» — c'est-à-dire que les provinces bénéficiaires auraient été en mesure d'offrir un niveau plus que raisonnable de services publics, aux frais du gouvernement fédéral.

La question qui se pose donc est de savoir si ces restrictions devraient être maintenues sous leur forme actuelle pendant la période 1982-1987 ou s'il convient de les modifier. Pour y répondre, il faut tenir compte de plusieurs facteurs:

1. le montant des recettes que les ressources naturelles procureront aux provinces productrices de pétrole et de gaz au cours des prochaines années (et qui dépendra largement de l'issue des négociations en cours entre l'Alberta et le gouvernement fédéral, des prix intérieurs et mondiaux du pétrole et du gaz ainsi que du volume de la production d'hydrocarbures);
2. la part de ces recettes qui servira à financer des services provinciaux «normaux»;
3. le ou les facteurs en fonction desquels les recettes provenant des ressources sont égalisées (comme il a été mentionné, si le facteur servant à déterminer la capacité de recettes pétrolières et gazières d'une province était, par exemple, le revenu des particuliers ou celui des entreprises plutôt que la production de pétrole et de gaz, les droits de péréquation correspondant à ces recettes seraient moindres);
4. la nécessité pratique d'éviter au gouvernement fédéral des augmentations brutales et marquées de la facture totale de péréquation; et
5. les recettes dont le gouvernement fédéral doit disposer pour pouvoir financer le programme de péréquation.

Le Groupe de travail ne présente pas de recommandations précises sur la prise en compte des recettes provenant des ressources naturelles parce qu'on ne sait pas comment certains de ces facteurs, en particulier la répartition des recettes pétrolières entre les gouvernements fédéral et provinciaux, risquent d'évoluer au cours des quelques prochaines années. *Nous estimons cependant que les décisions qui seront prises à ce sujet devront s'inspirer des principes suivants:*

1. Ne devrait être prise en compte dans la formule de péréquation, au plus, que la partie des recettes tirées des ressources naturelles qui est utilisée à des fins budgétaires, c'est-à-dire que devrait être exclue au moins la partie mise de côté dans des fonds du patrimoine non budgétaires.
2. Dans la mesure où les provinces riches en ressources naturelles utilisent les recettes tirées de ces dernières pour fournir à leurs citoyens des services spéciaux qu'elles ne leur offriraient pas normalement si elles étaient des provinces riches non productrices de ressources, il conviendrait d'exclure de la formule une partie des recettes provenant des ressources naturelles qui sont versées au budget provincial. Par exemple, si l'une de ces provinces décidait d'éponger toutes les dettes des municipalités, comme l'a fait l'Alberta, le gouvernement fédéral ne serait pas obligé de considérer le remboursement des dettes municipales comme une dépense normale de la province. En résumé, les recettes provenant des ressources naturelles ne devraient être incluses dans la formule que dans la mesure où elles servent à financer ce qu'on peut considérer comme des services provinciaux normaux.
3. Toutes les recettes provenant des ressources naturelles devraient être passibles du même régime. Plus précisément, aucune catégorie particulière de recette tirée d'une ressource naturelle ne devrait être exclue de la formule de péréquation et toutes les recettes de ce genre devraient y être incluses dans la même mesure (alors qu'actuellement le produit des cessions de terrains est exclu, les recettes tirées des ressources non renouvelables sont prises en compte à raison de 50 pour cent et

les recettes provenant des ressources renouvelables sont entièrement incluses).

4. Il faudrait conserver une forme quelconque de plafond qui limite la proportion des droits totaux de péréquation susceptible d'être versée au titre des recettes provenant des ressources naturelles, de manière à protéger le trésor fédéral contre les risques d'augmentation effrénée du coût de la péréquation.

L'une des façons de traiter les recettes tirées des ressources qui mérite d'être examinée consiste à considérer toutes ces recettes comme si elles étaient assises sur le revenu des particuliers, sur celui des entreprises ou sur un mélange des deux. Cette solution repose sur le raisonnement suivant: si les ressources minérales du sous-sol appartaient à des intérêts privés plutôt qu'à l'État, la rente dont bénéficient actuellement les gouvernements provinciaux serait perçue par des particuliers ou des entreprises commerciales. Elle constituerait pour ces derniers un revenu qui serait passible de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers ou des entreprises. Il paraîtrait donc logique d'inclure dans la formule de péréquation une fraction des recettes provenant des ressources naturelles égale à la proportion estimative des rentes privées de ce genre qui aboutirait dans les caisses de la province si ces rentes étaient imposées aux taux provinciaux actuels. Par exemple, si l'on évaluait à 20 pour cent, aux taux actuels des impôts provinciaux directs, la proportion des rentes privées sur les ressources naturelles qui serait prélevée sous forme d'impôts directs, on inclurait dans la formule de péréquation 20 pour cent des recettes provinciales tirées des ressources naturelles. En outre, une partie de ces recettes (peut-être la moitié) serait égalisée au titre du produit de l'impôt sur le revenu des particuliers et une autre partie au titre des recettes fournies par le revenu imposable des entreprises. Les assiettes fiscales qui servent à égaliser le produit de l'impôt sur le revenu des particuliers et le revenu des entreprises devraient évidemment être rajustées en fonction de ces recettes particulières. (Dans le cas du produit de l'impôt des sociétés, on pourrait y parvenir en ajoutant à l'assiette actuelle la valeur intégrale de la rente sur laquelle l'impôt serait censé avoir été payé. On pourrait appliquer la même méthode à l'assiette qui sert à égaliser l'impôt sur le revenu des particuliers.)

Le principal avantage de cette solution est qu'il ne serait plus nécessaire de déterminer arbitrairement la mesure dans laquelle les recettes provenant des ressources doivent être prises en compte dans la formule. Elle supprime également la nécessité de plafonner arbitrairement la proportion des droits totaux de péréquation susceptible d'être versée à l'égard des recettes provenant des ressources. Elle permet enfin une prise en compte uniforme de toutes les recettes tirées des ressources naturelles.

Cette solution aurait pour effet de réduire sensiblement la péréquation versée actuellement au titre des recettes provenant des ressources. Elle aurait aussi pour conséquence de retarder d'au moins quelques années l'admissibilité de l'Ontario aux paiements de péréquation (dans l'hypothèse où la disposition spéciale relative au revenu des particuliers serait abrogée). Cependant, cette diminution de la péréquation pourrait bien être compensée par l'effet des autres changements proposés par le Groupe de travail, en particulier l'incorporation des impôts fonciers municipaux.

La prise en compte des recettes tirées des ressources naturelles sera l'un des points les plus difficiles à régler au cours des prochaines négociations fiscales. Cette question revêt plusieurs dimensions techniques dont le Groupe de travail s'est efforcé de tenir compte. Etant conscient des questions techniques complexes que pose ce sujet, le Groupe de travail considère la proposition qui vient d'être décrite comme une suggestion à étudier par des experts plutôt que comme une recommandation ferme. Aux yeux du Groupe de travail, cette proposition a pour principal avantage de réduire au minimum les jugements arbitraires exigés des preneurs de décision. Ce qui compte, donc, dans la solution proposée n'est pas tant son aspect technique que son esprit.

Une autre solution possible serait de prendre en compte dans la péréquation toutes les catégories de recettes provenant des ressources naturelles et d'utiliser les assiettes actuelles, mais de leur appliquer un coefficient de réduction arbitraire mais uniforme de, par exemple, 25 ou 30 pour cent. Le tableau VII-3 montre ce que coûterait la péréquation de 30 pour cent de toutes les recettes provenant des ressources naturelles en 1981-1982 et en 1986-1987. Le chiffre de \$1,530.0 millions pour

Tableau VII-3

Estimations et projections du coût de la péréquation de 30 pour cent de toutes les recettes tirées des ressources naturelles, 1981-1982 et 1986-1987

(en millions de dollars)

Exercice	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	TOTAL
1981-1982 (estimations)*	35.0	11.8	76.0	56.9	532.1	733.7	84.5	-143.9	-1,380.9	- 5.3	1,530.0
1986-1987 (projections)**	75.9	28.8	181.0	143.1	1,227.5	1,765.4	200.9	- 65.0	-3,463.1	-94.5	3,622.6

* Les estimations ne tiennent pas compte du plafonnement au tiers ni de la disposition relative au revenu des particuliers.

** Les projections sont basées sur les données disponibles à la date du budget fédéral d'octobre 1980 et, pour les recettes partagées provenant du prélèvement fédéral à l'exportation du pétrole, sur des données au 1^{er} janvier 1981.

Source: Ministère fédéral des Finances.

1981-1982 ne tient compte ni du plafonnement de ces recettes au tiers des droits totaux de péréquation, ni de la disposition spéciale relative au revenu des particuliers. Si l'on appliquait les règles actuelles de péréquation à l'égard des recettes provenant des ressources, mais non la disposition relative au revenu des particuliers, le coût estimatif total de la péréquation en 1981-1982 serait de \$1,994.2 millions.

Le tableau VII-4 présente le coût estimatif du programme de péréquation pour l'exercice 1980-1981 lorsque diverses hypothèses sont posées au sujet des recettes incluses dans la formule et de l'assiette utilisée pour la péréquation des recettes provenant des ressources. Comme le montre le tableau, l'incorporation des impôts fonciers municipaux aurait pour effet d'accroître les paiements de péréquation de quelque \$352 millions. Par contre, si au lieu d'égaliser les recettes provenant des ressources selon la méthode actuelle (illustrée à la ligne 5), on soumettait à la péréquation 25 pour cent de toutes les recettes tirées des ressources tout en conservant les assiettes employées actuellement pour la péréquation de ces recettes, les droits de péréquation correspondant à ces dernières descendraient de \$1,069.7 millions (total de la ligne 5) à \$564.6 millions (total de la ligne 3). Dans une autre hypothèse encore, si l'on égalisait la totalité des recettes provenant des ressources naturelles en utilisant l'assiette utilisée actuellement pour la péréquation des revenus des entreprises, les droits correspondants de péréquation passeraient à \$493.7 millions (total de la ligne 4). La ligne 4 du tableau est présentée pour illustrer l'effet considérable qu'aurait le remplacement des assiettes qui servent actuellement à la péréquation des recettes tirées des ressources par une assiette

mieux répartie entre les provinces. Le Groupe de travail ne pense pas que l'assiette utilisée actuellement pour la péréquation des revenus des entreprises convienne pour la péréquation des recettes provenant des ressources naturelles, mais il estime qu'une variante de cette assiette qui prendrait en compte ces dernières recettes dans une mesure appréciable serait probablement satisfaisante (plus l'importance relative des recettes provenant des ressources serait grande dans cette assiette, moins la répartition de cette dernière entre les provinces serait uniforme et plus les droits correspondants de péréquation seraient élevés).

Disposition relative au revenu des particuliers

Comme l'indique le chapitre II, une disposition spéciale selon laquelle aucune province dont le revenu personnel par habitant dépasse la moyenne canadienne ne peut avoir droit à un paiement de péréquation a été greffée sur la formule en 1981. Cette disposition a eu pour effet d'exclure l'Ontario des candidats à la péréquation.

Cette mesure introduit un élément arbitraire dans la formule de péréquation. Elle a été adoptée dans le but de protéger le trésor fédéral à une époque de restriction des dépenses. Elle a été instaurée au beau milieu de la période d'application des accords fiscaux qui, au moment de leur négociation, ne comportaient, de l'avis de tous, aucune possibilité de paiement à l'Ontario. Cette disposition ne touche aucune autre province que l'Ontario.

Tableau VII-4
Coût estimatif de la péréquation des diverses catégories de recettes provinciales, 1980-1981
 (en millions de dollars)

	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Ensemble des provinces bénéficiaires
<i>Coût estimatif de la péréquation de:</i>											
1. Toutes les recettes provinciales de sources autres que les ressources naturelles, plus les impôts scolaires	339.7	70.6	339.9	307.3	1,003.6	-753.1	224.6	108.7	-1,115.4	-525.8	+2,394.4
2. Les impôts fonciers municipaux	58.3	11.8	64.8	57.1	157.3	-164.7	4.8	-2.2	-132.0	-55.3	+351.9
3. 25% des recettes tirées des ressources (selon les assiettes servant actuellement à la péréquation de ces recettes)	26.0	9.2	58.7	43.1	409.7	563.6	65.7	-47.8	-1,097.4	-30.8	+564.6
4. 100% des recettes tirées des ressources (selon l'assiette servant à la péréquation des recettes tirées du revenu d'entreprise)	61.2	14.5	74.6	70.2	218.5	-81.9	45.1	9.6	-380.4	-31.4	+493.7
5. Les recettes tirées des ressources comprises dans la formule actuelle**	36.7	17.4	109.0	71.5	717.1	(1,018.2)*	118.0	-68.5	-1,893.2	-126.6	+1,069.7
A. Somme des lignes 1, 2 et 3	424.0	91.6	463.4	407.5	1,570.6	—	295.1	58.7	—	—	3,310.9
B. Somme des lignes 1, 2 et 4	459.2	96.9	479.3	434.6	1,379.4	—	274.5	116.1	—	—	3,240.0
C. Droits de péréquation selon la formule actuelle	376.4	88.0	449.0	378.7	1,720.8	(265.2)*	342.6	40.1	—	—	3,395.6
D. Droits de péréquation selon la formule actuelle mais sans la disposition relative au revenu des particuliers	376.4	88.0	449.0	378.7	1,720.8	265.2	342.6	40.1	—	—	3,660.8

* L'Ontario ne reçoit pas ses droits à cause de la disposition relative au revenu des particuliers.

** Dans la formule actuelle, le produit des cessions de terrains est exclu, les recettes tirées des ressources non renouvelables sont incluses à raison de 50 pour cent et les recettes tirées des ressources renouvelables sont entièrement incluses.

Source: Tableau établi d'après des données fournies par le Ministère des finances.

Depuis 1979, date à laquelle on s'est aperçu que l'Ontario, d'après les mesures de capacité fiscale employées dans le «régime fiscal représentatif», était passé au rang des provinces «défavorisées», un nombre croissant d'observations portent à croire que, à plusieurs égards importants, l'Ontario n'est vraiment plus, comme auparavant, le point de référence par rapport auquel on peut mesurer la situation économique des provinces.

Le tableau VII-5 présente trois indices différents de la capacité fiscale de l'Ontario et montre comment la province se classe par rapport aux autres en regard de chaque indice. Celui de la première colonne mesure la capacité de l'Ontario de tirer des recettes de toutes les sources provinciales et municipales de revenu, par comparaison avec la moyenne nationale. (Un indice de 106 signifie que la capacité fiscale de l'Ontario dépasse de 6 pour cent la capacité moyenne des provinces et un indice de 95 que sa capacité fiscale est inférieure de 5 pour cent à la moyenne nationale.) L'indice de la deuxième colonne ajoute aux chiffres de la première colonne les effets des paiements de péréquation. La deuxième colonne montre donc la capacité de l'Ontario de tirer des recettes de ses sources propres *et* de la péréquation. La troisième colonne corrige les chiffres de la deuxième colonne pour tenir compte de l'ensemble des transferts fédéraux aux provinces, péréquation comprise. Elle mesure donc la capacité de l'Ontario de tirer des recettes de ses sources propres *et* de tous les transferts fédéraux.

La conclusion évidente qui se dégage du tableau est que la capacité fiscale de l'Ontario s'est nettement dégradée par rapport à celle des autres provinces à compter de 1973-1974. Depuis 1977-1978,

sa capacité fiscale est sensiblement inférieure à la moyenne nationale, quel que soit l'indice utilisé pour la mesurer. En 1978-1979 et 1979-1980, l'Ontario se situait au dernier rang lorsqu'on tenait compte de la péréquation ainsi que de l'ensemble des transferts fédéraux. Sa situation semble en outre se détériorer d'année en année.

Le traitement imposé à l'Ontario en matière de péréquation a donné lieu à des accusations d'iniquité dans le financement du programme. On a fait valoir, par exemple, qu'en 1978 la péréquation liée aux recettes tirées des ressources naturelles dans les provinces de l'Ouest était de l'ordre de \$1 milliard. Etant donné que la péréquation est financée par le trésor fédéral et qu'environ 40 pour cent de toutes les recettes fédérales proviennent de l'Ontario, cette province aurait payé environ \$400 millions de la péréquation versée aux autres provinces, tout en étant privée de ses propres droits de péréquation par la disposition relative au revenu personnel¹.

Le gouvernement de l'Ontario n'a pas contesté la disposition qui l'empêche de bénéficier de la péréquation, mais il a indiqué que son acceptation était subordonnée à une réforme du programme en 1982, dans le cadre d'une solution globale du problème du déséquilibre fiscal régional au Canada².

Cette question soulève des problèmes délicats de perception ou d'image et risque d'amener à penser que les mesures de la capacité fiscale utilisées actuellement ne sont plus valables. Cependant, à la lumière des indices évoqués précédemment, il semble à peu près incontestable que toute disposition visant expressément à priver l'Ontario de ses

Tableau VII-5

Indices de capacité fiscale, Ontario
1973-1974, 1977-1978, 1978-1979 et 1979-1980

Exercice	Recettes provinciales-locales propres		Recettes provinciales-locales propres, plus péréquation		Recettes provinciales-locales propres, plus tous transferts fédéraux	
	Indice	Rang	Indice	Rang	Indice	Rang
1973-74	106	3	98	3	96	6
1977-78	95	4	88	4	88	9
1978-79	92	4	86	10	96	10
1979-80	91	4	85	10	85	10

Source: Ministère fédéral des Finances.

droits éventuels de péréquation, dans un système de régime fiscal représentatif, risque de paraître arbitraire et injustifiée. *Le Groupe de travail recommande donc*

que les négociations visent à mettre au point une formule de péréquation qui puisse s'appliquer uniformément à toutes les provinces, sans disposition spéciale arbitraire ni discriminatoire.

Partage interprovincial des recettes tirées des ressources

Au début du chapitre, le Groupe de travail s'était penché sur deux grandes questions—la nature de la formule servant à déterminer les paiements de péréquation et les modifications possibles des sources de recettes prises en compte dans la péréquation. A la lumière des débats actuels, il convient également d'envisager la contribution que les gouvernements provinciaux pourraient apporter au financement des paiements de péréquation.

Le Groupe de travail s'est vu rappeler par plusieurs témoins que son examen de ces questions devait inévitablement être replacé dans le contexte plus large de la division constitutionnelle des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, de l'établissement du prix des ressources naturelles—pétrole et gaz notamment—de l'accès du gouvernement fédéral aux recettes provenant de ces ressources et du partage interprovincial des recettes.

Par exemple, lors de la première audience publique du Groupe de travail après la comparution du ministre fédéral des Finances, le professeur Courchene a indiqué qu'il serait difficile de mettre au point des recommandations dans le domaine des arrangements fiscaux sans connaître les grands paramètres de l'accord définitif concernant la politique énergétique nationale.

Lors de sa dernière audience publique, le Groupe de travail a entendu M. David Slater, président du Conseil économique du Canada, indiquer que

Les négociations à venir sur les questions de «péréquation» pourraient être des plus difficiles, en raison du rôle beaucoup plus important joué par

les recettes provenant des ressources naturelles dans la formule de péréquation et, en particulier, de l'interdépendance des diverses questions relatives au pétrole et au gaz (comme le régime des prix, le régime des impôts et le partage des recettes). Bien qu'il soit peut-être possible de s'attaquer à ces questions séparément, il faudra bien à la fin tenir compte de cette interdépendance.

Entre ces deux témoins, le Groupe de travail a entendu toute une gamme d'autres personnes présenter des observations du même genre. Elles considéraient toutes sans exception que la solution finale consistait à fixer un prix nettement plus élevé du pétrole et du gaz, ce qui contribuerait à la fois aux économies d'énergie (et, ainsi, à la réduction des dépenses et à l'autosuffisance) et à l'accroissement des recettes fédérales et provinciales. Dans la mesure où le trésor fédéral en serait le principal bénéficiaire, Ottawa disposerait des ressources nécessaires pour financer un programme élargi de péréquation et, peut-être, d'autres programmes conçus pour protéger directement les consommateurs contre l'effet de la hausse des prix. Dans la mesure où ce seraient les provinces qui en profiteraient le plus, il faudrait qu'elles contribuent à un mécanisme quelconque de partage ou de redistribution interprovincial des recettes, ou participent à une caisse de sécurité énergétique.

Le Groupe de travail a déjà fait état des transferts massifs qui se produisaient implicitement entre l'Alberta et le reste du Canada en raison de l'imposition de prix peu élevés pour le pétrole et le gaz. Tout en sachant bien que les questions de politique énergétique et de détermination du prix des ressources ne sont pas de son ressort, le Groupe de travail a été convaincu par les éléments qui lui étaient présentés que toute la question des arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces pourrait être débattue plus efficacement et qu'une solution concertée des problèmes serait facilitée si cet élément implicite de transfert interprovincial et de subvention au consommateur était explicité davantage, avec une participation provinciale visible à un mécanisme quelconque de redistribution ou de recyclage.

A cet égard, le Groupe de travail juge nécessaire de rappeler la responsabilité du gouvernement fédéral en matière de redistribution entre les personnes et entre les régions. D'après lui, ce rôle n'est pas de ceux qui peuvent être assumés à bon droit ou de manière efficace par les gouvernements

provinciaux. Néanmoins, il reconnaît aussi que le «recyclage des pétrodollars» peut se faire de diverses façons et que, si l'on essayait d'y parvenir uniquement par le biais du budget fédéral, il en résulterait une centralisation et une concentration de pouvoir non souhaitables. Pour ces raisons, le Groupe de travail trouve très intéressantes les propositions de «banque de l'énergie» ou de «banque des ressources», dans lesquelles les recettes actuelles provenant des ressources pourraient être regroupées afin de servir au financement des initiatives nouvelles susceptibles d'assurer à l'avenir l'autonomie énergétique.

Une proposition, avancée par les professeurs Helliwell et Scott, comporte un mécanisme de redistribution des recettes provinciales par le jeu d'un programme interprovincial de péréquation. Le Groupe de travail a jugé qu'elle n'était pas sans intérêt sur le plan théorique et analytique, mais qu'elle était incompatible avec la conviction profonde des membres, selon laquelle la prise en charge d'une redistribution interrégionale de cette ampleur par un mécanisme purement provincial serait contraire aux principes fondamentaux du fédéralisme.

Le double système proposé initialement par le professeur Courchene, selon lequel seules les recettes provenant des ressources seraient regroupées dans un fonds interprovincial tandis qu'un programme fédéral de péréquation portant sur toutes les autres sources de recettes serait maintenu, présente le même inconvénient. Ce dernier serait quelque peu atténué si le gouvernement fédéral donnait naissance, souscrivait et participait à la nouvelle institution nationale, quelle qu'en soit la forme, qui serait établie pour réaliser la mise en commun de ces recettes, mais nous rejetons néanmoins pour des raisons de principe cette approche du partage des recettes.

Il convient également de souligner que le Groupe de travail, peu importe les opinions de ses membres, ne pouvait manquer d'être impressionné par la vigueur avec laquelle la plupart des gouvernements provinciaux se sont opposés à ces propositions. Cette réaction a évidemment été confirmée par les conclusions de la conférence du 26 juin 1981 des ministres provinciaux des Finances à Victoria.

La même objection ne s'applique peut-être pas aux propositions de «banque de l'énergie» pré-

voyant la transformation des ressources épuisables du Canada en installations permanentes de production industrielle. Les aspects de partage interprovincial des recettes deviennent secondaires dans ces propositions; on ne peut les interpréter comme une nouvelle forme d'impôt sur les ressources naturelles. En fait, étant donné la susceptibilité des autorités fédérales et provinciales face à tout transfert apparent de responsabilité en matière de redistribution interrégionale, il convient de souligner qu'un mécanisme de ce genre viserait à résoudre le problème social que pose la transformation sans heurts des richesses non renouvelables du pays en une infrastructure industrielle nationale, plutôt que le problème purement financier du partage des recettes ou du recyclage des pétrodollars. Le défi consiste ici à mettre en place une institution nationale qui régulariserait ou «mutualiserait» les vagues successives de recettes dans les diverses provinces. La redistribution ou le partage des recettes semble évoquer l'idée d'une renonciation définitive aux sommes fournies. Par contre, la participation mutuelle des gouvernements provinciaux et fédéral à une institution qui facilite la transformation d'actifs périssables en investissements durables dans les ressources renouvelables ou en richesses industrielles pourrait évoquer l'idée d'avantage mutuel et de transfert interprovincial et intergénérationnels, dont tous les participants bénéficieraient à un moment donné. Il est dans la nature des sociétés que tous les participants ne puissent être gagnants à tout moment. Cependant, la participation mutuelle promet à chaque participant certains avantages à long terme. Le fait d'être un important bailleur, comme l'Alberta, au début n'équivaut pas à une perte définitive, mais à une mise durable dans une institution nationale permanente. Les provinces qui produisent déjà ou sont susceptibles de produire du pétrole pourraient trouver quelque intérêt à cette solution, plutôt que de voir leurs recettes consacrées à une redistribution immédiate. Certaines initiatives fédérales en vue de promouvoir cette approche dans les négociations énergétiques actuelles et les pourparlers futurs possibles sur les relations fédérales-provinciales pourraient contribuer à réduire les tensions présentes.

Le problème de la concentration massive des recettes liées aux ressources dans une ou quelques provinces fait surgir des questions d'équité, auxquelles il convient de répondre par des propositions

de partage des recettes telles que celles qui viennent d'être évoquées. Cependant, ce sujet dépasse largement le cadre de notre étude.

Sous un aspect, pourtant, cette question s'insère dans le problème plus général de la concurrence fiscale ou de l'amélioration concurrentielle des services publics: dans la mesure où la «manne» procurée par les ressources naturelles permet à certaines provinces de promouvoir leurs objectifs propres de développement aux dépens des autres provinces, on peut soutenir que cela compromet l'allocation efficace des ressources productives du pays et occasionne des frais inutiles sous forme de déplacements de ces ressources. Dans cette mesure, on pourrait défendre les mesures destinées à faire respecter l'harmonie fiscale ou à empêcher les provinces riches en ressources d'utiliser les recettes que ces dernières leur procurent pour adopter des réductions concurrentielles des taux d'imposition. Le Groupe de travail, sans pour autant négliger cet argument, est d'avis que, si un programme fédéral de péréquation bien conçu est en place, cette question ne devrait pas susciter de préoccupations sérieuses. Ce problème général est traité de façon plus complète au chapitre VIII.

Conclusions

Le Groupe de travail voit donc le programme de péréquation des cinq prochaines années en grande partie comme un prolongement du programme actuel dans sa structure et sa portée, les initiatives importantes en matière de partage des recettes ou de recyclage des recettes liées aux ressources naturelles étant prises hors du cadre de la péréquation proprement dite, pour se rattacher plutôt à la répartition globale des responsabilités en matière de propriété des ressources, d'établissement des prix et de développement économique.

Il convient toutefois d'envisager certains aménagements dans le cadre de la méthode actuelle du régime fiscal représentatif. Le Groupe de travail ne se propose pas de présenter des recommandations fermes dans ce domaine technique (pas plus que dans les autres secteurs d'analyse budgétaire particulière à court terme), mais il presse les intéressés d'examiner plus à fond certaines possibilités, à l'exclusion des autres. Ces options ont été décrites dans les pages qui précèdent.

Le Groupe de travail conclut que les caractéristiques fondamentales du programme de péréquation devraient être maintenues. Les divers aménagements recommandés dans les paragraphes précédents ne comportent pas de changements de fond. Ils s'inscrivent tout à fait dans la ligne des principes et des postulats qui régissent la formule actuelle. En fait, ils sont conçus pour mieux accorder ces principes et postulats avec le fonctionnement pratique de la formule. Le Groupe de travail est convaincu que cette dernière, qui est en place depuis 1967, a bien servi le Canada et que les changements qui lui ont été apportés ces dernières années en ont maintenu plutôt que dégradé la qualité. Nos recommandations devraient être considérées comme des tentatives de «mise au point» de la formule actuelle, et certes pas comme une critique de ce qui a été fait ces dernières années. En fait, le Groupe de travail pense que la formule révisée ne devrait avoir pour résultat en 1982-1983 ni une diminution, ni une hausse sensible du volume global des droits. (Cela suppose que toutes les recettes fiscales municipales seront incluses dans la formule).

Enfin, le Groupe de travail est conscient que certains des aménagements recommandés dans ce chapitre pourraient entraîner une baisse des sommes versées à une ou deux provinces particulières, dont les budgets reposent sur l'hypothèse que leurs droits ne seront pas réduits. *Nous recommandons donc*

que, si une province dont les droits de péréquation dépassent \$5 par habitant en 1981-1982 voit ses droits diminuer de plus de 5 pour cent par suite de la mise en oeuvre d'une formule révisée, elle continue de recevoir 95 pour cent de ses droits de 1981-1982 jusqu'en 1984-1985 ou jusqu'à ce que la formule lui donne plus de 95 pour cent de ses droits de 1981-1982, selon la première en date des deux éventualités.

Notes du Chapitre VII

¹ T. Courchene, *Refinancing the Canadian Federation* (Institut C.D. Howe, 1979).

² *The Ontario Budget, 1981*, document budgétaire B.

Annexe VII-A

Le système de péréquation*

EXEMPLE DU CALCUL DE LA PÉRÉQUATION — POUR UNE SEULE PROVINCE (LA NOUVELLE-ÉCOSSE) ET UNE SEULE SOURCE DE REVENU (L'IMPÔT SUR LE TABAC)^{a)}

(Données provenant des estimations de décembre 1977-1978)

DONNÉES

1. Population des 10 provinces, 1 ^{er} juin 1977	23,226,317
2. Population de la Nouvelle-Écosse, 1 ^{er} juin 1977	835,395
3. Part de la population de la Nouvelle-Écosse au 1 ^{er} juin 1977	
= $\frac{835,395}{23,226,317}$	= 3.596761%
4. Nombre de cigarettes vendues dans les 10 provinces, 1977 ^{b)}	66,229,940 millions
5. Nombre de cigarettes vendues en Nouvelle-Écosse, 1977	1,983,333 millions
6. Part de l'assiette fiscale pour la Nouvelle-Écosse, 1977	
= $\frac{1,983,333 \text{ million}}{66,229,940 \text{ millions}}$	= 2.994617%
7. Recettes totales provenant de la taxe sur le tabac pour les 10 provinces, 1977-1978	494,900,000\$

CALCUL DE LA PÉRÉQUATION

Recettes totales provenant de l'impôt sur le tabac pour toutes les provinces	x	Part de la Nouvelle- Écosse de la population de l'ensemble des provinces	Part de la Nouvelle- Écosse de l'assiette de sur le tabac pour l'ensemble des provinces
= 494,900,000\$	x	[3.596761% - 2.994617%]	
= 494,900,000\$	x	0.602144%	
= 2,980,000\$			

NOTES

- a) Dans le programme de péréquation pour la période allant de 1977-1978 à 1981-1982, des calculs semblables sont effectués pour chaque province et pour chacun des 29 groupes de revenus. La population est la même pour tous les calculs, mais les montants des recettes et les assiettes fiscales diffèrent. La péréquation totale pour la Nouvelle-Écosse est égale à la somme des résultats des 29 calculs. Les montants négatifs (lorsqu'une province a une assiette d'imposition par habitant au-dessus de la moyenne nationale) sont déduits des montants positifs pour arriver au total.
- b) Ici, la base d'imposition est identifiée comme étant le nombre cigarettes vendues, mais il s'agit en fait du nombre de cigarettes «ou leur équivalent», pour tenir compte également de la consommation de cigares et d'autres tabacs. L'assiette est obtenue en divisant les recettes provenant des impôts sur les tabacs (\$11,900,000** dans le cas de la Nouvelle-Écosse) par le taux d'imposition moyen par cigarette (‰ de 1 cent dans le cas de la Nouvelle-Écosse) pendant l'année financière.

* Fourni par le Ministère des finances.

** Montant estimatif fourni par la province; on ne peut le comparer aux montants publiés par la Nouvelle-Écosse, étant donné que ces derniers ne montrent pas séparément les recettes de la taxe de vente au détail et de l'impôt sur les tabacs.

RÉSUMÉ DES 29 SOURCES DE REVENUS ET DES 29 ASSIETTES DÉFINIES DANS LE PROGRAMME DE PÉRÉQUATION POUR LA PÉRIODE DE 1977-1978 À 1981-1982

Source de revenu

a) Impôt sur le revenu des particuliers

Description sommaire de l'assiette

Rendement dans la province pour l'année d'imposition, d'un impôt personnel provincial représentatif, déterminé grâce au Modèle de microsimulation de l'impôt sur le revenu de Revenu Canada, en appliquant le taux moyen de l'impôt provincial, après dégrèvements, pour chaque tranche d'impôt, au revenu imposable total des contribuables de la province dont le revenu marginal tombe dans cette tranche. (Taux calculés par référence à l'impôt fédéral de base.)

b) Recettes provenant des revenus d'entreprises

- (i) impôt sur le revenu des sociétés
- (ii) montants reçus par les gouvernements provinciaux de leurs entreprises autres que: sociétés des alcools, loteries, et la B.C. Petroleum Corporation
- (iii) revenus partagés au titre de la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique.

Les profits des entreprises privées avant pertes (total des comptes nationaux distribué par province sur la base du revenu imposable des sociétés) plus les profits des entreprises des gouvernements provinciaux qu'ont inscrit un profit, autres que les loteries et la B.C. Petroleum Corporation (répartis par province selon les comptes nationaux). Le revenu imposable des sociétés est rajusté pour permettre la déductibilité des redevances provinciales sur le pétrole et le gaz et pour exclure le dégrèvement de 25 pour cent des profits des ressources du pétrole et du gaz.

c) Taxes de vente générales et diverses

Valeur des ventes au détail dans la province (sauf l'alimentation, les vêtements et les chaussures d'enfants, le tabac et l'essence) plus le coût des matériaux de construction, plus les dépenses d'investissements en machinerie et équipement (sauf l'agriculture et la pêche) plus les ventes de services dans les secteurs de l'hôtellerie, du téléphone et du théâtre.

d) Impôts sur les tabacs

Nombre de cigarettes (ou leur équivalent en ce qui concerne les cigares ou le tabac) vendues dans chaque province.

e) Impôts sur l'essence

Nombre de gallons d'essence vendus dans la province et taxés au taux pour usage routier, en excluant le carburant utilisé par les véhicules agricoles, lorsqu'imposé au taux routier.

f) Impôts sur le carburant Diesel

Nombre de gallons de carburant Diesel vendus dans la province et imposés au taux pour usage routier, en excluant les utilisations non routières imposées aux taux routiers.

g) Revenus des licences de véhicules automobiles non commerciaux

Nombre d'immatriculations de véhicules automobiles particuliers dans la province (les motocyclettes et les vélo-moteurs comptent pour un tiers). Les vélo-moteurs sont inclus, que leur immatriculation soit requise ou non.

h) Revenus des licences de véhicules automobiles commerciaux

Valeur totale des ventes de véhicules commerciaux dans la province pour l'année en cours et les 4 années précédentes, en dollars constants.

i) Alcools — spiritueux

Volume des spiritueux domestiques et importés vendus dans la province.

j) Alcools — vins

Volume des vins domestiques et importés vendus dans la province.

k) Alcools — bières

Volume des bières domestiques et importées vendues dans la province.

l) Primes du régime d'assurance-maladie et d'hospitalisation

Nombre de déclarations d'impôt sur le revenu fédéral produites par des résidents de la province et dont le revenu imposable est suffisant pour être assujéti aux primes, dans une province-type qui prélève de telles primes. (Différents niveaux de revenus établis pour 8 catégories: (i) individus imposés comme célibataires, sans personne à charge, (ii) individus imposés comme célibataires, avec une ou plusieurs personnes à charge, (iii) individus imposés comme mariés, sans personnes à charge, (iv) individus imposés comme mariés, avec une personne à charge (v) individus imposés comme mariés, avec deux personnes à charge, (vi) individus imposés comme mariés, avec trois personnes à charge, (vii) individus imposés comme mariés, avec quatre personnes à charge, (viii) individus imposés comme mariés, avec cinq personnes à charge ou plus.)

Source de revenu	Description sommaire de l'assiette
m) Droits de succession et impôt sur les donations	Revenu total des habitants de la province dont le revenu (tel que déterminé par la déclaration d'impôt fédéral) dépasse 50,000\$.
n) Impôts sur les champs de courses	Montants pariés dans la province sur des paris mutuels aux courses de chevaux.
o) Revenus des forêts	Valeur ajoutée par l'industrie forestière sur les terres de la Couronne dans la province.
p) Revenus du pétrole des terres de la Couronne	Valeur de la production commercialisable de pétrole brut, de pétrole brut synthétique et de condensat, provenant des terres de la Couronne dans la province.
q) Revenus du pétrole des terres privées	Valeur de la production commercialisable de pétrole brut, de pétrole brut synthétique et de condensat, provenant des propriétés foncières privées dans la province.
r) Revenus du gaz des terres de la Couronne (y compris les revenus de la C.-B. provenant de la B.C. Petroleum Corporation)	Volume de la production de gaz naturel provenant des terres de la Couronne dans la province.
s) Revenus du gaz des terres privées	Volume de la production de gaz naturel provenant des propriétés foncières privées dans la province.
t) Vente des concessions de la Couronne*	Recettes provinciales provenant de la vente des concessions et des baux sur les terres pétrolières et gazières de la Couronne.
u) Autres revenus du pétrole et du gaz	Volume de la production de pétrole et de gaz naturel provenant des terres de la Couronne dans la province, les deux composantes étant combinées sur la base de leur équivalent énergétique, c'est-à-dire 5,8 mpc de gaz naturel équivalent à un baril de pétrole. (Les volumes de gaz naturel sont déterminés à partir du gaz non transformé, pour tenir compte des liquides du gaz naturel.)
v) Minéraux métalliques et non métalliques	Valeur ajoutée dans la province sur les minéraux métalliques et non métalliques, y compris le charbon et les matériaux de structure, rajustée pour exclure la partie attribuable aux subventions gouvernementales.
w) Location d'hydroélectricité	Nombre de kilowatts-heures d'électricité générés par les sources publiques et privées hydro-électriques de la province.
x) Impôts sur les primes d'assurance	Valeur totale des primes d'assurance sur la vie, la propriété et les accidents, émises par des sociétés enregistrées au fédéral ou au provincial, plus la valeur des primes, des contributions et des cotisations aux sociétés de secours mutuel, moins la valeur des dividendes versés aux détenteurs de polices.
y) Impôts sur les salaires	La portion de revenu personnel dans la province qui est constituée par les traitements et les salaires, plus la solde et les allocations des militaires, mais excluant les revenus supplémentaires du travail.
z) Impôts fonciers (y compris les taxes scolaires)	Comprend 3 composantes touchant les édifices et les terrains: <i>Composantes portant sur les édifices</i> (70 pour cent de la base totale pour les 10 provinces prises ensemble) Deux éléments, d'importance égale, pour les 10 provinces prises ensemble: (i) La valeur du stock d'immeubles résidentiels nets dans la province, mesurée en dollars constants (1971) à la fin de l'année civile précédant l'année financière; (ii) La valeur de la portion du stock d'immeubles non résidentiels nets dans la province, comprenant la construction d'édifices dans toutes les industries autres que les gouvernements locaux, les universités, les hôpitaux, les églises et autres institutions, mesurée en dollars constants (1971) à la fin de l'année civile précédant l'année financière.

*A compter de 1980-81, cette source de revenu ne fait plus partie des recettes assujetties à la péréquation suite à l'adoption par le Parlement du Bill C-24 en février 1981.

Source de revenu	Description sommaire de l'assiette
(aa) Loteries	<p><i>Composante portant sur les terrains</i> (30 pour cent de la base totale pour les 10 provinces prises ensemble)</p> <p>(iii) Le produit intérieur brut de la province au coût des facteurs pour l'année civile prenant fin dans l'année financière précédente, et pour les quatre années civiles précédentes, rajusté pour tenir compte des changements de prix en se servant du déflateur de prix de la DNB.</p> <p>Revenu personnel, excluant:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) la valeur du changement des stocks agricoles (ii) les transferts provinciaux-locaux aux personnes (iii) les taxes directes fédérales, comprenant les impôts fédéraux sur le revenu des personnes (rajustés dans le cas du Québec pour tenir compte de la valeur des 16½ points d'abattement) plus les contributions des employeurs et des employés à l'assurance-chômage, au Régime de pensions du Canada, et au Régime des rentes du Québec.
(bb) Autres impôts et revenus	Produit intérieur brut provincial, aux coûts des facteurs.
(cc) Impôts partagés sur les paiements des surplus non distribués des entreprises	Recettes réelles de la province provenant de cette source.

Note: Les recettes se rapportent à l'année financière; les assiettes de revenus se rapportent à l'année civile.

Chapitre VIII

L'HARMONISATION FISCALE ET LA COORDINATION ÉCONOMIQUE

La partie II de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis autorise le gouvernement fédéral à conclure avec les provinces des accords en vertu desquels il administre et perçoit les impôts sur le revenu pour leur compte. A l'heure actuelle, toutes les provinces et les territoires, sauf le Québec, ont des ententes de ce genre, appelées «accords de perception fiscale», avec le gouvernement fédéral pour la perception de l'impôt sur le revenu des particuliers. Le Québec, l'Ontario et l'Alberta perçoivent eux-mêmes leur impôt sur le revenu des sociétés. Par l'entremise de ces accords de perception fiscale, le gouvernement fédéral encourage les provinces à maintenir des régimes d'imposition relativement «harmonieux». Même si les provinces restent libres de fixer leurs propres taux d'imposition, les accords de perception fiscale prévoient l'utilisation conjointe d'une assiette fiscale commune par les gouvernements fédéral et provinciaux. Cette formule réduit au minimum les coûts de conformité pour les contribuables et les coûts d'administration. Toutefois, les provinces considèrent les restrictions qui découlent des ententes de plus en plus comme des contraintes qui les empêchent de mettre en oeuvre leur politique économique ou sociale par des mesures fiscales sélectives. Aussi certaines provinces paraissent-elles maintenant prêtes à renoncer aux avantages d'une perception centralisée des impôts, dont le gouvernement fédéral assume les coûts d'administration. Le principal problème du gouvernement fédéral dans la renégociation de ces accords est d'arriver à concilier l'objectif d'un régime fiscal uniforme dans une union économique efficace et le désir des provinces de disposer d'une marge de manœuvre et d'innovation qui leur permette de poursuivre des buts fort différents.

Le concept d'harmonisation

L'harmonie relative des régimes fiscaux de diverses autorités n'aurait guère d'importance si chaque autorité politique d'une fédération ou d'une organisation plus vaste (telle que la Communauté économique européenne) était entièrement autosuffisante. Toutefois, dans le monde d'aujourd'hui, les États autarciques sont rares, et peu de gouvernements ou de peuples en voudraient ou pourraient se les permettre. Le souci d'harmonisation fiscale provient de la mobilité de la main-d'oeuvre et du capital ou de l'existence de relations commerciales étroites entre des autorités politiques. On s'efforce d'instaurer des régimes fiscaux uniformes (c'est-à-dire non discriminatoires) pour éviter autant que possible qu'un gouvernement se serve de la fiscalité dans le but d'obtenir des avantages économiques aux dépens des autres autorités. En pratique, cela signifie que les gouvernements s'imposent collectivement des restrictions de manière à limiter la mesure dans laquelle ils peuvent recourir à la fiscalité pour attirer les industries et les particuliers de chez les autres*. On estime que l'élimination d'une concurrence fiscale excessive peut contribuer à prévenir la mauvaise répartition des ressources qui se produit lorsque le régime fiscal devient un critère majeur de choix d'un emplacement. Si l'harmonisation fiscale risque de limiter quelque peu la façon dont chaque

*Même si les comparaisons de taux d'impôt sur le revenu exercent indéniablement une influence sur les décisions de «déménagement» de certaines personnes, les choix des particuliers sont généralement dictés par un grand nombre d'autres facteurs. Les considérations d'ordre fiscal jouent par contre un rôle plus important, habituellement, dans les décisions d'implantation des entreprises. C'est donc dans le domaine de l'impôt des sociétés que les mesures fiscales discriminatoires sont les plus préoccupantes.

gouvernement entend poursuivre sa stratégie de développement, elle contribue à réduire les distorsions d'origine fiscale dans l'allocation de ressources limitées.

Outre les avantages déjà énoncés, un régime fiscal harmonieux garantit le même degré de progressivité des barèmes d'impôt sur le revenu*. Cela ne signifie pas que les taux d'imposition des deux ordres de gouvernement ou des gouvernements provinciaux doivent obligatoirement être les mêmes. Toutefois, en s'en tenant à une définition commune fédérale-provinciale du revenu imposable et en appliquant un taux unique à l'impôt fédéral de base, les provinces (à l'exception du Québec) maintiennent généralement la progressivité propre au régime fiscal fédéral. En instituant des surtaxes, des crédits d'impôt ou des dégrèvements, un gouvernement provincial peut effectuer une nouvelle redistribution des revenus par le jeu de sa fiscalité. Dans sa présentation au Groupe de travail, le ministre des Finances a fait état des implications de ce phénomène:

...l'instauration de mesures spéciales a modifié la progressivité du système global d'imposition fédérale et provinciale du revenu des particuliers. Il faut donc supposer que l'objectif d'équité qui devait être atteint grâce à une progressivité uniforme est maintenant moins important.¹

Comme il a été mentionné, la simple existence de différences fiscales n'entraîne pas nécessairement de distorsion. Si les impôts provinciaux reflètent principalement les frais d'utilisation des services publics, les différences correspondent simplement à des différences de choix des provinces. Comme le signalait un spécialiste de la question:

...l'harmonisation fiscale ne serait pas nécessaire si les provinces adoptaient la fiscalité fondée sur les bénéfices comme méthode de financement et n'essayaient pas de redistribuer les revenus. Autrement dit, si la fonction de redistribution des revenus était laissée exclusivement au gouvernement fédéral, l'existence de différences fiscales entre les provinces n'entraînerait pas de distorsion et ne poserait aucun problème aux responsables de la politique fiscale.²

Tandis que certains économistes envisagent avec inquiétude la possibilité d'une concurrence fiscale

accrue, d'autres estiment que les «enchères» proposées pour attirer des capitaux et une main-d'œuvre relativement mobiles permettent d'éviter que les particuliers et les sociétés ne soient trop lourdement imposés dans certaines provinces. «Mobile» est le mot clé: ce sont les particuliers ou les entreprises non mobiles qui supporteront les frais de la concurrence pratiquée pour attirer la main-d'œuvre et les capitaux qui peuvent se déplacer pour bénéficier de taux effectifs d'imposition plus faibles. Dans cette optique, cependant, aucune société (ou personne) ne restera longtemps à un endroit où le poids de la fiscalité dépasse de loin les avantages reçus sous forme de biens et de services publics. Si aucune barrière ne s'oppose à la mobilité du capital ou de la main-d'œuvre, les contribuables qui «votent en déménageant» finiront par imposer une discipline et une harmonie relatives entre les diverses autorités fiscales. Une autorité particulière peut avoir des taux d'imposition relativement élevés, mais à condition d'offrir aussi un haut niveau de biens et de services publics. Toute raison d'ordre personnel mise à part, les contribuables choisiront alors de vivre là où la combinaison d'impôts et de services publics correspond le mieux à leurs préférences³. Par conséquent, ce que certains considèrent comme une concurrence fiscale dommageable apparaît à d'autres comme un facteur positif en regard des objectifs de diversité nationale et de liberté de choix des citoyens.

En amenant la question des dépenses provinciales sur le tapis, on voit que l'analyse risque d'être incomplète si l'on ne se préoccupe que de l'aspect «impôts» de l'harmonisation. Les mesures prises en matière de dépenses peuvent annihiler tous les avantages de l'harmonisation fiscale. Par exemple, si les accords de perception fiscale en vigueur aident à maintenir un régime relativement uniforme d'imposition des sociétés d'un bout à l'autre du pays, les provinces restent libres d'influer sur la répartition spatiale de l'activité économique en octroyant des subventions aux entreprises existantes ou nouvelles. Étant donné que les subventions explicites ou implicites aux sociétés ou aux particuliers peuvent remplir la même fonction que des encouragements fiscaux, il semble que tout effort d'harmonisation des régimes fiscaux doive s'accompagner d'accords limitant le recours aux dépenses provinciales dans le but d'influencer les décisions d'implantation. Par conséquent, l'har-

*Dans un régime fiscal «progressif», les revenus sont imposés à un taux de plus en plus élevé à mesure qu'ils augmentent.

monisation fiscale»*, au sens où nous l'entendons ici, est un concept plus global et plus important que l'harmonisation des impôts.

A cet égard, le concept d'harmonisation fiscale est lié au choix d'un système de péréquation. Les auteurs d'un document récent soutiennent que l'équité tout comme l'efficacité économique dictent l'instauration de paiements de péréquation interrégionaux⁴. Ils font observer que le revenu réel des particuliers se compose non seulement du produit de leur travail et de leur capital, mais aussi des avantages nets que leur procurent les activités de l'État (le «solde fiscal» mentionné dans la note). La décision de s'installer dans une autre province est fondée sur les revenus réels, mais les impôts fédéraux s'appliquent uniquement aux revenus des facteurs; ils ne tiennent pas compte des différences de solde fiscal entre les provinces. Par conséquent, l'équité demande que ces différences d'avantage fiscal net soient nivelées. Dans la mesure où les décisions de déménagement sont motivées par des différences de revenu réel, l'efficacité exige que les différences interprovinciales de solde fiscal soient également nivelées.¹⁶

Ce raisonnement a certaines conséquences pour la prise en compte des recettes importantes et imprévues tirées des ressources naturelles. Dans la mesure où ces recettes accroissent le solde fiscal et, par conséquent, le revenu réel des citoyens d'une province, il faudrait, au nom de l'équité et de l'efficacité, qu'elles soient égalisées à l'aide d'un mécanisme interprovincial de péréquation. Toutefois, les recettes placées dans les «fonds du patrimoine» n'accroissent pas le solde fiscal, ni les revenus de placements reversés dans ces fonds. Par conséquent, comme il est proposé au chapitre VII, elles ne doivent pas faire l'objet d'une péréquation.

Cette discussion va au-delà du concept relativement simple d'harmonisation des impôts. Toutefois, les relations qui viennent d'être décrites entre les décisions provinciales en matière d'impôts et de dépenses et la péréquation, militent en faveur

d'une approche plus globale de la question de la concurrence fiscale.

Les accords de perception fiscale

Historique Même s'il existe une certaine coopération entre les gouvernements dans le domaine fiscal depuis la Confédération, la philosophie qui inspire les accords actuels de perception fiscale remonte au rapport de la commission Rowell-Sirois, en 1940. En étudiant les relations fiscales fédérales-provinciales, la Commission constata une absence remarquable de coordination fiscale au Canada. L'une de ses principales critiques portait sur le régime fiscal des sociétés dans les années 30:

...les injustices inévitables, le manque... d'efficacité qui découlent de la division des pouvoirs en matière fiscale... le taux des impôts applicables aux immobilisations de corporations du même genre varie d'une province à l'autre... l'on frappe d'impôts doublés—et triplés—et sans tenir aucun compte du revenu qu'ils rapportent, les placements faits dans les corporations dont l'exploitation s'étend à tout le pays...⁵

Selon la Commission, le maintien de la «jungle fiscale» des années 1930 risquait d'aggraver les maux d'une concurrence beaucoup plus vive dans le domaine de l'impôt direct et d'envenimer le conflit entre les autorités.⁶

Du point de vue des provinces, les recommandations de la commission Rowell-Sirois impliquaient une centralisation plus poussée qu'elles ne semblaient disposées à l'accepter. Toutefois, au déclenchement de la Deuxième Guerre mondiale, les provinces reconnurent que le gouvernement fédéral allait devoir supporter de lourdes charges financières. Afin d'aider au financement de l'effort de guerre, elles cédèrent temporairement au gouvernement fédéral la place qu'elles occupaient dans le domaine des impôts directs moyennant des paiements de «location d'impôts». En 1947, lorsqu'on offrit de proroger les accords de location d'impôts de la période de guerre, l'Ontario et le Québec choisirent d'établir leur propre système d'imposition des sociétés. En 1954, le Québec instaura un impôt sur le revenu des particuliers qu'il administrait lui-même. Des modifications prévoyant des «abattements» furent apportées aux accords en 1957.* C'est en 1962 que furent jetés les fonde-

*L'harmonisation fiscale porterait sur la différence entre la valeur des biens et des services publics reçus (y compris les subventions explicites ou implicites) et les impôts payés. Si ce «solde fiscal» diffère sensiblement d'un endroit à l'autre, les décisions d'implantation seront prises en fonction de critères fiscaux plutôt qu'économiques. Le principal problème que pose l'utilisation du «solde fiscal» comme mesure réside est qu'il est très difficile de déterminer la valeur des dépenses publiques.

*On trouvera plus de détails sur les accords de location fiscale et de perception fiscale à l'annexe II-A.

ments des accords actuels de perception fiscale. Sous la pression des provinces, qui voulaient plus d'autonomie que ne leur en laissaient les accords de location d'impôts, le gouvernement fédéral accepta de réduire sa part des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés perçus dans chaque province. Il offrit aussi de percevoir gratuitement tout impôt provincial pourvu que la province (1) accepte la définition fédérale de l'assiette fiscale dans chaque cas et (2) maintienne la conformité générale de son assiette fiscale avec celle du gouvernement fédéral. L'Ontario décida de percevoir son propre impôt sur le revenu des sociétés, alors que le Québec rejetait en bloc l'offre fédérale, préférant administrer à part un régime d'impôt direct des particuliers et des sociétés.

Les accords actuels de perception fiscale (exposés dans la section qui suit) sont semblables à ceux qui avaient été adoptés en 1962, quoique depuis lors le gouvernement fédéral ait assoupli certaines de ses conditions. Initialement, les provinces étaient tenues d'exprimer leur impôt sous la forme d'un pourcentage unique de l'impôt fédéral de base. Le gouvernement fédéral a cependant convenu ces dernières années d'administrer pour cer-

taines provinces divers crédits d'impôt et différentes surtaxes qui modifient la progressivité du régime fiscal national. Les provinces doivent néanmoins maintenir une assiette fiscale conforme à l'assiette fédérale définie dans la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu. Il s'agit de l'«impôt fédéral de base» dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers et du «revenu imposable des sociétés» dans le cas des impôts sur le revenu de ces dernières.

Pour illustrer l'interaction des régimes fédéral et provinciaux, on peut prendre comme référence la déclaration d'impôt schématisée présentée à la figure VIII-1. Le «revenu imposable» (ligne 3) du contribuable est établi en soustrayant du «revenu total» (ligne 1) et du «revenu net» (ligne 2) diverses déductions admissibles. On applique ensuite au revenu imposable un barème progressif d'impôt fédéral pour obtenir l'«impôt fédéral de base» dû, à la ligne 4. La province applique ensuite un taux unique d'impôt sur le revenu à l'assiette constituée par l'impôt fédéral de base. C'est ainsi que l'impôt provincial s'exprime par 38 pour cent de l'impôt fédéral de base en Alberta, 58 pour cent à Terre-Neuve, etc.

Graphique VIII-1

DÉCLARATION SCHÉMATISÉE DE REVENU DES PARTICULIERS

REVENU TOTAL	\$ _____
MOINS: DÉDUCTIONS (COTISATIONS DE RETRAITE, SYNDICALES, ETC.)	
REVENU NET	\$ _____
MOINS: EXEMPTIONS (PERSONNELLE, POUR CONJOINT)	
: AUTRES DÉDUCTIONS (FRAIS MÉDICAUX, DONNS DE CHARITÉ)	
REVENU IMPOSABLE	\$ _____
IMPÔT FÉDÉRAL DE BASE	\$ _____
MOINS: RÉDUCTION FÉDÉRALE D'IMPÔT	
: CRÉDIT FÉDÉRAL D'IMPÔT POUR CONTRIBUTION	
: À UN PARTI POLITIQUE	
IMPÔT FÉDÉRAL NET À PAYER	\$ _____
AJOUTER: IMPÔT PROVINCIAL À PAYER	\$ _____
IMPÔT TOTAL À PAYER	\$ _____
MOINS: IMPÔT RETENU À LA SOURCE, PAYÉ PAR VERSEMENTS	
: CRÉDIT D'IMPÔT FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX	
REMBOURSEMENT OU SOLDE DÛ	\$ _____

Source: Ministère fédéral des Finances.

En relevant ou en diminuant les exemptions et les déductions*, le gouvernement fédéral peut abaisser ou augmenter l'impôt fédéral de base et, donc, l'impôt provincial dû. En général, une hausse générale des exemptions et déductions réduit la progressivité du régime fiscal national puisqu'elle profite proportionnellement plus aux gros revenus qu'aux petits contribuables. Les crédits d'impôt fédéraux (entre les lignes 4 et 5 de la figure VIII-1) ne modifient pas l'impôt fédéral de base, ni l'impôt provincial à payer.

Dans le cas des sociétés, l'exploitation commune de l'assiette fiscale est facilitée du fait que les provinces ont adopté comme assiette le revenu imposable des sociétés, selon la définition de la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu. Les provinces ont la possibilité d'appliquer à cette assiette des taux multiples, mais elles s'en tiennent généralement à un taux général et à un taux réduit pour les petites entreprises. Même les provinces qui perçoivent leur propre impôt des sociétés ont adopté de plein gré la même définition de l'assiette, ce qui concourt à l'harmonie du régime fiscal des sociétés pour ce point.

Une question importante, dans l'imposition des bénéfices** des sociétés en régime fédéral, est la répartition de ces bénéfices entre les divers pouvoirs publics. Le gouvernement fédéral et les provinces occupent ensemble ce domaine d'imposition, mais les deux ordres de gouvernement se sont entendus sur une formule de répartition entre les provinces des bénéfices des sociétés. La part du revenu imposable d'une entreprise multiprovinciale qui revient à une province donnée se détermine par pondération de la part que représente la province dans la masse salariale et le chiffre d'affaires de l'entreprise.

Outre qu'ils facilitent aux gouvernements fédéral et provinciaux l'accès conjoint à une assiette fiscale commune, les accords de perception fiscale ont deux grands avantages par rapport à une perception séparée des impôts par les provinces: les frais d'administration sont moins élevés globalement, et le contribuable bénéficie de coûts d'observation moins élevés ainsi que de la simplicité relative du système.

L'Ontario et le Québec perçoivent leur propre impôt sur les bénéfices des sociétés depuis plusieurs années. Ils s'en tiennent à la définition fédérale du revenu imposable ainsi qu'aux règles convenues de répartition du bénéfice des sociétés et suivent généralement les modifications de définition apportées par le gouvernement fédéral. L'Alberta a commencé en 1981 à administrer son propre impôt des sociétés. La Colombie-Britannique, s'inquiétant de la marge de manoeuvre supérieure dont bénéficiaient les provinces non signataires, a menacé de percevoir elle-même ses impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, si cela est «absolument nécessaire»⁷. Le Québec continue de percevoir son impôt sur le revenu des particuliers; il n'a jamais participé à un accord de perception fiscale.

Quoique les accords actuels de perception fiscale présentent un certain nombre d'avantages, certaines provinces s'estiment entravées par ce qu'elles considèrent comme un manque de souplesse de la part du gouvernement fédéral dans l'application des accords. Ces dernières années, plusieurs provinces ont adopté des crédits d'impôt pour locataires, des surtaxes d'impôt sur le revenu et diverses autres mesures. Certaines veulent aller encore plus loin, comme en témoignent les demandes provinciales visant à instituer de nouvelles formes d'encouragements au développement économique par le biais du régime fiscal. C'est ainsi que le gouvernement du Québec a lancé récemment un crédit d'impôt pour favoriser l'achat d'actions dans les sociétés qui ont leur siège au Québec. La Colombie-Britannique a annoncé son intention d'instituer un crédit d'impôt pour dividendes à l'intention des résidents qui investiraient dans des sociétés de la province, mais le gouvernement fédéral a refusé d'administrer cette mesure parce qu'elle ferait obstacle à la libre circulation des capitaux au Canada.

Cela amène à se demander si le gouvernement fédéral peut continuer de jouer un rôle majeur dans l'harmonisation fiscale si plusieurs grandes provinces se retirent des accords de perception fiscale. Le gouvernement fédéral peut-il, dans le but d'assurer la libre circulation des capitaux au Canada, subordonner à des conditions strictes l'administration des ententes de perception fiscale sans inciter par le fait même certaines provinces à établir leur propre système? (Il a été dit devant le Groupe de travail que le gouvernement fédéral ne

*Qui font partie de ce qu'on appelle les «dépenses fiscales».

**Dans le cas des sociétés, «bénéfices» est employé ici comme synonyme de «revenu imposable».

semblait se préoccuper de l'harmonisation fiscale et des entraves à la libre circulation des biens et des personnes que depuis que les provinces de l'Ouest s'étaient mises à utiliser les recettes provinciales à des fins de développement économique. L'harmonie fiscale ne paraissait pas susciter d'inquiétude lorsqu'on avait permis au Québec et à l'Ontario d'administrer tout ou partie de leur régime d'impôts en n'adhérant pas aux accords de perception fiscale de 1962. Ce ne serait que depuis que l'Alberta a décidé de percevoir son impôt sur les sociétés et que la Colombie-Britannique a évoqué la possibilité de se retirer des accords que l'harmonisation fiscale prend figure de problème majeur.) Comme on le verra à la section suivante, certains témoins ont manifesté une réelle inquiétude devant la perspective d'une intensification de la concurrence fiscale. Par contre, d'autres témoins ainsi que les gouvernements provinciaux ont soutenu, tout en reconnaissant la possibilité d'effets perturbateurs, que rien de grave ne s'était encore produit parce que les provinces avaient agi avec bon sens.

Si des provinces se retiraient des accords de perception fiscale, ces derniers perdraient certains de leurs avantages. Les frais d'administration augmenteraient, les contribuables auraient un plus grand nombre de déclarations à remplir et la structure fiscale varierait vraisemblablement d'une province à l'autre. Bien sûr, certains de ces problèmes existent dans les accords actuels. Par exemple, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan ont institué des surtaxes sur les revenus élevés.

Compte tenu de ces éléments, le Groupe de travail a cerné quatre grands problèmes dans le domaine de l'harmonisation fiscale. La première question est de savoir si l'harmonie fiscale devrait toujours être poursuivie par le biais d'un vaste ensemble d'accords de perception fiscale. La deuxième question tient à l'observation par les provinces des trois critères de base d'un régime fiscal national exposés par le ministre des Finances (administration efficace, absence de discrimination, harmonie et uniformité essentielles). La troisième question est de savoir si l'on peut promouvoir l'harmonie et l'uniformité fiscales par un «code de conduite fiscale» convenu entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Enfin, le Groupe de travail a envisagé la question de l'harmonisation fiscale dans un contexte plus large et sa

réalisation au moyen d'un «code de conduite économique» régissant une gamme beaucoup plus étendue d'activités de l'État (réglementation, dépenses, imposition).

Témoignages et propositions de changement

Les pages qui suivent exposent certaines des opinions et des propositions de changement qui ont été présentées au Groupe de travail par écrit et lors des audiences tenues d'un bout à l'autre du Canada.

Particuliers Presque tous les témoins ayant abordé la question de l'harmonisation fiscale ont convenu que certaines des nouvelles initiatives fiscales des provinces étaient discriminatoires et favorisaient une balkanisation des marchés de capitaux canadiens. Tous se sont prononcés en faveur de l'établissement d'un «code de conduite» intergouvernemental en matière fiscale. Certains ont prôné l'extension de cette notion de code à une gamme beaucoup plus vaste d'activités gouvernementales. Pour l'essentiel, ces témoins sont favorables au concept d'harmonisation fiscale au sens large dont il est question au début de ce chapitre.

Le Groupe de travail n'a reçu aucune proposition précise sur la teneur d'un code de conduite. Néanmoins, la majorité des témoins (y compris le ministre des Finances; voir plus loin) ont estimé qu'un code de conduite éventuel devrait s'appliquer de manière égale au gouvernement fédéral et aux provinces. Une exception a été le professeur Tom Shoyama, selon qui, si un code de conduite est souhaitable, le gouvernement fédéral devrait se garder de s'interdire le recours au régime fiscal national pour poursuivre des objectifs sectoriels ou régionaux.

Il semblerait que le succès ou l'échec d'un code de conduite dépende (1) de la portée de l'accord et (2) du sens que l'on donne à «s'appliquer de manière égale». Il est clair qu'un «code de conduite» peut signifier bien des choses, même dans un domaine relativement restreint comme la fiscalité. Plus la portée du code s'étendrait, plus un accord deviendrait difficile. Par exemple, les provinces pourraient rejeter un code de conduite économique qui les empêcherait de se servir du pou-

voir d'achat provincial pour atteindre des objectifs exclus par le code, plus simple, de conduite fiscale.

Il est difficile de concevoir un code de conduite qui puisse s'appliquer de manière égale aux deux ordres de gouvernement si les provinces prennent l'adjectif «égal» au pied de la lettre. Par contre, les provinces seraient peut-être satisfaites si le gouvernement fédéral acceptait certaines règles de base, même si elles y perdaient un peu de leur marge de manoeuvre.

Parmi les propositions plus précises faites au Groupe de travail, deux ont été avancées par M. Donald Huggett, de chez Coopers and Lybrand. M. Huggett a fait valoir que, à côté d'accords interprovinciaux et de codes de conduite, il y avait place pour une agence de perception fiscale neutre, dirigée à la fois par les provinces et le gouvernement fédéral. Cette agence percevrait tous les prélèvements fiscaux au Canada et en répartirait le produit entre le gouvernement fédéral et les provinces selon une formule convenue. Certains membres du Groupe de travail ont considéré qu'une agence nationale de perception fiscale permettrait d'éliminer certaines des disparités et des injustices que présente la formule actuelle de répartition du revenu des sociétés (principalement en facilitant les révisions de la formule). Cette agence paraissait aussi pouvoir jouer un rôle plus considérable d'administrateur d'un régime de péréquation amélioré. Au lieu de prendre la forme de paiements faits à part aux provinces, la péréquation pourrait être mise en œuvre directement, au niveau des versements d'impôts aux provinces. Pour diverses raisons, dont l'une est exposée à la section suivante, le Groupe de travail est opposé à l'idée d'une agence fédérale-provinciale de perception des impôts.

Un autre témoin, le professeur Wayne Thirsk, de l'université de Waterloo, a présenté quelques propositions très précises au Groupe de travail. M. Thirsk pense que le Canada risque de revenir à la «jungle fiscale» des années 30, en donnant pour preuve la prolifération des mesures prises par certaines provinces aux dépens des autres ces dernières années. Il recommande que le gouvernement fédéral persuade les provinces d'évacuer le domaine de l'impôt des sociétés, moyennant un dédommagement acceptable. Les taxes de vente reviendraient aux provinces, tandis que le revenu

des particuliers demeurerait un champ d'imposition conjointe. Ces recommandations reposent sur l'opinion qu'il convient, selon M. Thirsk, de laisser aux provinces les prélèvements fiscaux assis sur la résidence et la destination, et au gouvernement fédéral les impôts assis sur la source ou l'origine. Faute d'ententes de ce genre, M. Thirsk estime que le gouvernement fédéral pourrait contester devant la Cour suprême la constitutionnalité des impôts provinciaux sur les sociétés en soutenant que, techniquement, ces derniers ne constituent pas une taxe directe dans la province.

Une autre idée étudiée par le Groupe de travail était la possibilité que le gouvernement fédéral offre aux sociétés un crédit d'impôt, à concurrence d'un certain plafond, au titre des impôts provinciaux acquittés. Les provinces seraient alors moins tentées d'offrir des avantages fiscaux injustes, puisque cette mesure rendrait ces avantages moins profitables pour les entreprises.

De façon plus générale, le Groupe de travail a évoqué rapidement, sur la suggestion d'un ministre provincial, la possibilité que le domaine de l'impôt des sociétés soit réservé au gouvernement fédéral, moyennant la cession aux provinces des taxes fédérales d'accise sur l'alcool et le tabac. Un mécanisme de ce genre, s'il présente un attrait considérable sur le plan théorique, comme l'a souligné le professeur Thirsk, soulève par ailleurs un certain nombre de questions techniques difficiles qu'il était impossible au Groupe de travail d'étudier convenablement dans les délais dont il disposait.

Les gouvernements provinciaux Les provinces de l'Ouest ont manifesté un vif intérêt pour l'idée d'un code de conduite, mais ont insisté sur le fait qu'il devait s'appliquer de manière égale à tous les gouvernements, tant pour la perception des impôts que pour les dépenses fiscales. Au moins un gouvernement provincial estime que le gouvernement fédéral est trop porté à instaurer unilatéralement des dépenses fiscales dont les provinces doivent partager les frais⁸. Si elles croient pouvoir appuyer un code de conduite, la plupart des provinces de l'Ouest veulent cependant garder une marge de manoeuvre suffisante pour poursuivre leurs propres objectifs de développement. La province de Terre-Neuve semble également souscrire à cet avis.

Parmi les provinces Maritimes, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse sont favorables au code de conduite. Le ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse estime néanmoins inévitable le retrait de certaines provinces des accords de perception fiscale. Les représentants de l'Île-du-Prince-Édouard ont souligné qu'ils ne voyaient aucune raison impérieuse de compenser le caractère progressif du barème actuel d'impôt fédéral. Pour les provinces de l'Atlantique, la perception de leurs propres impôts n'est pas une solution de rechange tentante aux accords actuels.

Les deux plus grosses provinces, l'Ontario et le Québec, ont fait allusion à la proposition de code de conduite. Dans une déclaration faite lors de la réunion des ministres provinciaux des Finances, en décembre 1980, le trésorier de l'Ontario a déclaré qu'il souhaitait voir la création d'un comité de fonctionnaires experts en fiscalité qui serait chargé d'examiner les résultats du régime fiscal canadien et d'en rendre compte périodiquement, ainsi que d'évaluer les répercussions des changements importants. À l'instar de certaines autres provinces, l'Ontario a fait remarquer dans son budget 1981 qu'il était malaisé de déterminer le seuil à partir duquel les différences d'impôts et de subventions pouvaient être considérées comme perturbatrices. Le Manitoba a fait la même observation.

Il semble que le Québec pourrait accepter un code de conduite à condition que les stipulations soient «très limitées»—encore que d'après le ministre des Finances du Québec, M. Jacques Parizeau, il existe un processus naturel d'harmonisation fiscale qui rend inutile un tel code de conduite. De toute façon, il semble clair que le Québec ne se joindra jamais à un organisme national de perception d'impôts, même si les provinces en dominaient collectivement l'administration.

Les deux gouvernements territoriaux sont en faveur du maintien des accords actuels de perception fiscale.

Le gouvernement fédéral Le gouvernement fédéral se trouve dans une position difficile vis-à-vis les ententes de perception d'impôts. Le ministre des Finances a exposé en ces termes le problème fondamental dans son mémoire au Groupe de travail:

Si les provinces avaient toute liberté dans ce domaine, les avantages de l'harmonie et de l'uniformité relative du régime fiscal disparaîtraient.

Par ailleurs, une limitation trop stricte de la marge de manœuvre des provinces pourrait les inciter à se retirer complètement des ententes.⁹

Le ministre des Finances a indiqué que, pour déterminer si une mesure devait ou non être administrée dans le cadre des accords de perception fiscale, on suivrait trois principes:

D'abord, la mesure doit pouvoir être appliquée de façon relativement efficace. Ensuite, elle ne doit pas nuire ni risquer de nuire sensiblement à l'harmonie et à l'uniformité indispensables des régimes fédéral et provinciaux de fiscalité directe. Enfin, elle ne doit pas compromettre le bon fonctionnement de l'union économique canadienne par l'établissement de barrières fiscales faisant obstacle aux mouvements normaux de capitaux entre les provinces.¹⁰

Ces trois principes ont pour but de simplifier les calculs des contribuables et la tâche d'administration de Revenu Canada, de freiner les différences de progressivité et de combattre la tendance à la concurrence fiscale entre provinces.

Le ministre des Finances a signalé au Groupe de travail qu'il jugeait «des plus prometteuses» l'idée d'un code de conduite qui s'appliquerait de manière égale aux gouvernements fédéral et provinciaux.

Conclusions et recommandations

Le Groupe de travail reconnaît qu'il s'est produit un déplacement de l'activité économique vers l'ouest. Cette évolution de la conjoncture économique continuera d'apporter des avantages énormes aux Canadiens de l'Ouest. Dans la mesure où cela se traduira dans la croissance de l'économie nationale, tous les Canadiens en bénéficieront. Il n'y a peut être aucune raison de s'inquiéter de ce changement d'équilibre du pouvoir économique ou d'un partage des recettes tirées des ressources nouvelles; cela se fera peut-être automatiquement, par le jeu des mécanismes économiques habituels, sans que les gouvernements aient besoin d'intervenir. Cependant, il importe de se rappeler que les provinces de l'Atlantique ne sont pas aussi susceptibles que le Canada central de bénéficier des retombées de la croissance économique de l'Ouest.

Parallèlement, une croissance rapide imposera des exigences nouvelles aux gouvernements provin-

ciaux. Le Groupe de travail reconnaît que ces gouvernements voudront probablement se servir de leur puissance économique relativement neuve (par tous les moyens dont ils disposent) pour réaliser leurs objectifs sociaux et économiques. Ces derniers ne coïncident pas nécessairement avec les priorités et les objectifs nationaux déterminés par le gouvernement fédéral. Toutefois, le Groupe de travail a entendu les critiques habituelles, selon lesquelles les politiques nationales ont en réalité été conçues en vue de favoriser les intérêts du Canada central et que le gouvernement fédéral ne devrait pas décourager les provinces qui désirent aider leurs propres industries à l'aide des recettes provinciales. Bien que le Groupe de travail ne souscrive pas nécessairement à ce point de vue, il ne s'inquiète pas particulièrement du fait que les provinces veuillent se servir de leur pouvoir économique. Cependant, tout comme les politiques fédérales peuvent parfois nuire à certaines provinces, il peut arriver que les mesures prises par les gouvernements provinciaux nuisent à l'ensemble du pays et à d'autres provinces. Le Groupe de travail estime que, dans un régime fédéral, la politique du gouvernement fédéral ne doit pas être contrecarrée par les mesures prises par les gouvernements subnationaux. Cela signifie que, si le Groupe de travail est favorable à l'établissement d'un code de conduite entre les gouvernements fédéral et provinciaux, il rejette énergiquement l'idée voulant qu'un code de conduite empêche le gouvernement fédéral d'appliquer des politiques jugées d'intérêt national.

Depuis 1962, les ententes de perception fiscale ont permis l'instauration d'un régime extrêmement décentralisé de prélèvement des recettes. De l'avis du ministre des Finances, le fait que cette décentralisation soit assortie d'une harmonisation poussée «est une réalisations remarquable, peut-être l'une des plus notables du fédéralisme canadien»¹¹. Le Groupe de travail partage ce point de vue et n'appuie pas les mesures qui pourraient aboutir à l'écèlement du régime fiscal national. Les ententes actuelles ne contribuent toutefois pas autant qu'on pourrait le juger souhaitable à l'harmonisation fiscale, car les provinces peuvent aisément recourir aux dépenses et à la réglementation si les accords de perception fiscal les empêchent d'utiliser le régime fiscal pour la réalisation de leurs objectifs. La question suivante se pose donc: si les provinces doivent se servir de leur force économique, est-il préférable qu'elles aient recours, pour la

réalisation de leurs objectifs, au régime fiscal ou bien aux dépenses et à la politique réglementaire? Il convient que la question reste posée, mais le Groupe de travail fait observer que les ententes actuelles de perception fiscale encouragent implicitement les provinces à se servir d'autres moyens que le régime fiscal pour réaliser leurs objectifs. Plus généralement, le Groupe de travail estime qu'il est de l'intérêt de tous les Canadiens que les gouvernements fédéral et provinciaux s'efforcent d'instaurer une situation où le «solde fiscal» jouera le moins possible dans la répartition de la main-d'oeuvre, des capitaux et de l'activité économique entre les régions et où la libre circulation des travailleurs, des capitaux et des biens dans l'union économique sera favorisée.

A la lumière de ces considérations, le Groupe de travail est d'avis qu'il faudra s'efforcer de mettre au point un code de conduite fiscale—ou, de façon plus large, un code de conduite économique. Dans l'intérêt du maintien d'une structure fiscale et de modalités de perception des impôts qui présentent des frais globaux d'administration les plus faibles possible, des coûts peu élevés d'observation pour le contribuable ainsi qu'une uniformité et une harmonie convenables entre les régimes fiscaux, il est souhaitable de disposer d'un système centralisé de perception des impôts administré par le gouvernement fédéral. Par ailleurs, il semble également souhaitable de mettre au point un code convenu de conduite fiscale par lequel, sans que cela interdise au gouvernement fédéral de recourir aux mesures fiscales pour promouvoir un développement économique national équilibré, les gouvernements fédéral et provinciaux s'imposeraient eux-mêmes certaines restrictions.

Ce code de conduite fiscale n'empêcherait pas les gouvernements provinciaux de se servir de leurs dépenses ou de leurs règlements pour atteindre certains objectifs économiques ou sociaux, mais il pourrait au moins contribuer à maintenir les coûts d'administration et d'observation à un niveau raisonnable. L'expérience des provinces de l'Ouest dans la négociation d'un code de ce genre entre elles pourrait se révéler particulièrement utile à ce chapitre.

Comme il existe toute une gamme de moyens susceptibles d'être employés par les provinces pour poursuivre leurs objectifs ainsi que d'avoir des

effets négatifs sur les autres provinces, le Groupe de travail préconise l'établissement d'un forum qui permettrait de procéder à des consultations périodiques sur les incidences possibles des mesures économiques ou fiscales prises ou projetées par les provinces. L'élaboration d'un code général de conduite économique pourrait être l'un des objectifs de cet organisme.

Nos recommandations à ce chapitre peuvent donc se résumer comme suit. *Le Groupe de travail recommande*

que le gouvernement fédéral favorise le maintien des accords actuels de perception fiscale (prévus à la Partie III de la législation actuelle sur les accords fiscaux), sous réserve des trois principes généraux énoncés par le ministre des Finances pour déterminer si une mesure fiscale proposée doit être administrée dans le cadre des accords de perception fiscale;

et que

le gouvernement fédéral maintienne dans les nouveaux accords la disposition visant les

«paiements de garantie de recettes provinciales au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers» à la Partie IV de la législation actuelle sur les accords fiscaux;

et que

le gouvernement fédéral s'efforce activement d'en venir à une entente avec les provinces au sujet d'un «code de conduite fiscale»;

et que

le ministre des Finances propose à ses homologues provinciaux de former un comité intergouvernemental qui serait chargé de faire le point et de faire rapport régulièrement aux ministres des Finances sur l'«état de l'union économique». Ce comité s'intéresserait à la question globale de l'harmonisation fiscale et pourrait envisager l'établissement d'un «code de conduite économique» général touchant à la fiscalité, aux dépenses publiques et à la réglementation économique.

Notes du chapitre VIII

¹ L'hon. Allan J. MacEachen, *Les relations fiscales fédérales provinciales dans les années 80* (Mémoire soumis au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, 23 avril 1981.)

² Wayne R. Thirsk, «Tax Harmonization and its Importance in the Canadian Federation» dans *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism*, Toronto, 1980.

³ Charles M. Tiebout, «A Pure Theory of Local Government Expenditures», *Journal of Political Economy* (octobre 1956). M. Tiebout soutient que les choix d'emplacement des individus produiraient les meilleures pratiques budgétaires locales.

⁴ Robin Boadway et Frank Flatters, «The Case for Equalization Payments», communication présentée à la réunion annuelle de l'Association canadienne d'économie, Halifax, N.-E., 24-27 mai 1981.

⁵ *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, volume II (Ottawa), Imprimeur du Roi, 1940, p. 117-118.

⁶ *Ibid.*, p. 142.

⁷ L'hon. Hugh M. Curtis, *Budget des dépenses de la Colombie-Britannique*, mars 1981, p. 31.

⁸ *Manitoba Submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements*, 1981, p. 23 (citation tirée de la déclaration conjointe des ministres des Finances de l'Ouest).

⁹ L'hon. Allan J. MacEachen, *op.cit.*, p. 56.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, p. 15.

Chapitre IX

QUESTIONS NOUVELLES DANS LE RÉGIME FÉDÉRAL CANADIEN

Introduction

Les chapitres précédents ont permis de passer en revue les problèmes actuels ainsi que les accords fiscaux en vigueur, pour déboucher sur des recommandations à l'égard de la période 1982-1987. Il ne faut toutefois pas oublier que beaucoup de choses changeront au cours de cette période. Ce chapitre fait état de trois grandes questions nouvelles qui doivent être prises en considération dans l'évaluation des changements proposés des dispositions actuelles. Bien que cet exposé soit nécessairement de caractère plus spéculatif et plus concis que celui des chapitres précédents, cela ne diminue en rien l'importance des sujets qui y sont abordés.

La section qui suit apporte des éléments de réponse aux différentes demandes présentées par les groupes autochtones. Même si ces questions sont d'une trop grande portée (puisqu'elles englobent certaines dispositions constitutionnelles de fond concernant le gouvernement autonome des autochtones) et soient trop éloignées de la mission du Groupe de travail (puisqu'elles relèvent de ministres et ministères fédéraux particuliers plutôt que d'une négociation intergouvernementale), le Groupe de travail a été frappé par l'importance des points soulevés et des problèmes résultant d'une répartition des compétences dans ce domaine délicat.

En particulier, les possibilités d'extension du mode de financement en bloc des programmes établis au soutien financier prêté par le gouvernement fédéral à certaines activités des organisations indiennes, de concert avec d'autres initiatives favorisant la prise en charge de leur propre administration par les Indiens, est une question qui, de l'avis du Groupe de travail, mérite de retenir l'attention

des fonctionnaires fédéraux et des porte-parole des groupes autochtones. D'autres problèmes relatifs à la prestation aux autochtones des services relevant normalement du FPE sont également abordés dans la prochaine section.

La question des relations avec les gouvernements territoriaux est étroitement liée à celle des rapports avec les organismes autochtones. La troisième partie du chapitre expose quelques questions qui influent sur les relations financières avec les gouvernements territoriaux ainsi que, de nouveau, les difficultés particulières que pose l'application de programmes financés normalement dans le cadre du FPE.

La quatrième section évoque brièvement un problème d'un genre différent, mais qui n'est pas sans importance tant pour l'équilibre fiscal que pour le programme de péréquation. Il s'agit de l'imposition des sociétés de la Couronne. L'article 125 de l'AANB paraît interdire l'imposition des sociétés provinciales de la Couronne par les autorités fédérales, et vice-versa. Cependant, les recettes que les organismes fédéraux ou provinciaux de la Couronne tirent déjà ou pourraient tirer à l'avenir des ressources naturelles sont si considérables que les accords fédéraux-provinciaux ne peuvent peut-être plus ne pas tenir compte des conséquences d'un changement d'organisation. Il est permis d'imaginer que les prochaines années verront s'intensifier le débat sur les dispositions ayant pour effet de rendre imposables les entreprises de la Couronne à activités «commerciales», par opposition à celles qui ont des fonctions «gouvernementales» ou «administratives».

Si les délais l'avaient permis, les membres du Groupe de travail auraient aimé présenter des

observations sur le problème du vieillissement de la société canadienne. Au-delà des modifications évidentes que cela entraîne dans la répartition des dépenses—une proportion plus faible étant consacrée à l'enseignement postsecondaire et une part plus importante à la santé—des problèmes pourraient surgir aussi lorsque les flux financiers des régimes de pension s'inverseront et que les gouvernements provinciaux devront rembourser les emprunts contractés antérieurement. Il serait utile d'étudier la validité des accords fiscaux actuels dans ces circonstances.

De même, certaines des questions liées à l'évolution structurelle de l'économie canadienne et à ses effets sur les mouvements financiers fédéraux-provinciaux ou interprovinciaux (ainsi que les mouvements réels de biens, de main-d'œuvre et de capitaux) méritent d'être examinées. La structure des arrangements fiscaux sera-t-elle ébranlée par une période de croissance déséquilibrée, sous l'impulsion du développement des ressources dans les provinces de l'Atlantique, par les problèmes d'adaptation du Québec, par une désindustrialisation ou une réindustrialisation en Ontario ou par un déplacement marqué du pouvoir économique vers l'Ouest? Les perspectives de recettes ou l'équilibre fiscal seront-ils sensiblement touchés par un passage plus rapide à une société postindustrielle orientée vers le secteur des services? Voilà des questions qui ne sont pas sans importance.

En outre, les membres du Groupe de travail sont conscients qu'il doit bien exister d'autre grands changements dont les germes sont déjà en place et qui pourraient apparaître au grand jour à temps pour bouleverser les dispositions soigneusement conçues qui sont actuellement recommandées. Il faut toutefois bien s'arrêter quelque part, et l'on est maintenant parvenu à la limite de ce qu'on pouvait faire en six semaines de délibérations après les audiences publiques. Ces questions sont laissées à la prochaine génération d'hommes politiques.

Les populations autochtones

Plusieurs organisations autochtones ont comparu devant le Groupe de travail pour exposer leur point de vue sur les arrangements fiscaux. L'une des principales allégations de ces organismes était

que, au titre de la Loi sur les accords fiscaux et le financement des programmes établis, les provinces recevaient de l'argent pour le compte des populations autochtones sans pourtant leur fournir de services. De plus, comme la prestation de services aux autochtones inscrits est de toute façon une responsabilité fédérale, ces organismes préconisaient la mise en place d'un système plus direct.

Ces arguments ont été bien résumés par la Fédération des Indiens de la Saskatchewan:

Le facteur indien intervient de la façon suivante dans les formules servant à calculer les transferts:

- a) les Indiens font partie des statistiques de population qui servent à calculer les paiements de péréquation et le financement des programmes établis;
- b) le niveau de développement économique des Indiens est un élément intrinsèque—plus élevé dans certaines provinces que d'autres—du calcul de l'écart fiscal que les paiements de péréquation visent à combler; et
- c) le taux et le niveau de participation des Indiens aux services sociaux sont reflétés dans le mode de calcul des transferts du RAPC.

On ne sait pas pour le moment comment l'élimination du «facteur indien» modifierait les transferts fiscaux aux provinces—l'effet serait probablement peu marqué en raison de la nature des formules et des dispositions connexes actuellement prévues par la loi.

La Fédération des Indiens de la Saskatchewan prétend de plus que:

Les relations fiscales actuelles entre le Canada et le peuple indien contreviennent à trois séries de principes:

- a) elles contreviennent aux traités, du fait que l'obligation de fournir divers services n'est pas remplie—ou qu'elle l'est insuffisamment en raison d'un sous-financement—et que les gouvernements indiens sont soumis à des règlements extérieurs stricts et à des priorités de dépenses déterminées par l'extérieur;
- b) elles ne respectent pas le rôle de fiduciaire et la responsabilité constitutionnelle que le Canada doit assumer vis-à-vis des Indiens, du fait que les arrangements fiscaux avec les provinces ont transféré à ces dernières une certaine responsabilité, si mal définie soit-elle, à l'égard des Indiens;
- c) elles contreviennent même aux principes fondamentaux des finances et de l'administration publiques du fait qu'elles entraînent des dispositions de programme trop complexes, des mouvements financiers variables et imprévisibles, ainsi

qu'un manque d'efficacité et de responsabilité financière, non de la part des gouvernements et des organismes indiens, mais de la part du gouvernement du Canada lui-même.

Certains organismes autochtones ont demandé que les transferts fiscaux aux provinces pour le compte des autochtones soient versés plutôt aux gouvernements autochtones.

Le Groupe de travail est sensible au point de vue des populations autochtones, qui craignent que leur incorporation aux chiffres de population provinciale puisse être considérée comme une tentative de dévolution aux provinces des services aux autochtones. Le Groupe de travail croit savoir que, lors de la négociation des ententes en vigueur, cette question avait été soulevée par le gouvernement de la Saskatchewan, qui s'était interrogé sur la validité d'une entente qui semblait réduire les obligations fédérales envers les autochtones. La Saskatchewan avait cependant reçu l'assurance que les chiffres de population provinciale incluant les autochtones n'étaient utilisés que pour faciliter les calculs statistiques et que cette inclusion ne devait en aucun cas être considérée comme transférant aux provinces la charge de services dont elles n'étaient pas responsables jusque-là.

Néanmoins, cette entente n'était guère connue jusqu'à ce que la question soit soulevée par les organismes autochtones. *Le Groupe de travail recommande donc*

que le ou les ministres fédéraux compétents établissent clairement que les accords fiscaux ne modifient en rien les responsabilités constitutionnelles actuelles du gouvernement fédéral envers les populations autochtones.

La question de savoir si les chiffres de population devraient être corrigés dans les dispositions fiscales futures est plus complexe. Dans la mesure où le coût des services aux autochtones était assumé par le gouvernement fédéral plutôt que les provinces, il n'était pas compris dans le coût de l'année de base (1976-1977) du FPE. Par conséquent, l'inclusion des autochtones dans les chiffres de population provinciale n'a pas accru le total des frais supportés par le gouvernement fédéral; en fait, le transfert estimatif par habitant pour l'année de base a été un peu plus faible que si les autochtones n'avaient pas été inclus. Cela signifie

que les provinces qui comptent une proportion de population autochtone supérieure à la moyenne reçoivent une certaine «prime» dans leurs paiements de FPE, tandis que les provinces qui comptent moins d'autochtones que la moyenne perdent une faible somme à ce titre. Par conséquent, même si au fond les organismes autochtones ont raison de prétendre que des provinces comme l'Alberta et la Saskatchewan reçoivent un «surcroît» de transferts fiscaux à l'égard des autochtones, ce surcroît n'est pas égal au transfert moyen par habitant pour la province multiplié par le nombre d'autochtones. Il est un peu inférieur à cette somme.

Les organismes autochtones ont également raison lorsqu'ils soulignent que certaines provinces reçoivent peut-être des paiements supplémentaires de péréquation grâce à l'inclusion des autochtones, dont la situation économique est habituellement inférieure à la moyenne de la province. Cependant, les effets qu'aurait une exclusion des autochtones dans les différentes estimations—selon des mécanismes qui ne paraissent pas évidents—ne sont pas clairs. S'il en résultait des variations moindres des assiettes fiscales provinciales, l'ensemble des transferts fiscaux fédéraux au titre de la péréquation s'en trouverait diminué. De plus, les trois provinces situées le plus à l'ouest n'ont de toute façon pas droit aux paiements de péréquation. Il serait donc extrêmement difficile d'évaluer les mouvements financiers attribuables précisément à l'incorporation aux calculs du nombre d'autochtones—ou de tout autre groupe représenté dans toutes les provinces.

Le Groupe de travail est conscient que ce problème met en jeu quelques questions fondamentales: qui est responsable du coût des services fournis aux autochtones—inscrits ou non—, aux métis et aux autres, et comment ces services doivent-ils être fournis? Les autochtones considèrent que le gouvernement fédéral continue d'avoir la responsabilité du coût des services aux Indiens inscrits, dans les réserves ou ailleurs. Le gouvernement fédéral ne semble pas savoir s'il doit ou non prendre la responsabilité des Indiens inscrits hors des réserves. Les autochtones veulent prendre en charge la prestation de leurs propres services par l'intermédiaire de leur gouvernement (ou, peut-être, aux termes d'un contrat conclu avec d'autres gouvernements) et obtenir un transfert fiscal qui leur permette de le faire. La solution de ces questions n'est

certainement pas du ressort du Groupe de travail, mais il semble évident qu'une poursuite des manœuvres intergouvernementales au sujet de la responsabilité de ces services entraîne des problèmes sérieux. Le Groupe de travail porte cette question à l'attention du gouvernement fédéral et souhaite qu'elle soit réglée dans les meilleurs délais. On pourrait ensuite déduire logiquement de cette solution les modifications à apporter aux arrangements fiscaux.

Les territoires

Sans être des provinces, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest doivent assurer à leurs habitants nombre des services que fournissent ailleurs au Canada les provinces et leurs administrations locales. De plus, les gouvernements territoriaux bénéficient de la plupart des paiements de transfert fédéraux dans les mêmes conditions que les provinces. La principale exception, à cet égard, est la péréquation, à laquelle les territoires n'ont pas droit d'après la formule actuelle.

Le Yukon est plus proche que les Territoires du Nord-Ouest du stade du «gouvernement responsable». Cependant, les problèmes des deux territoires, tels qu'ils ont été décrits au Groupe de travail par les représentants des deux gouvernements, sont assez comparables. Ils tiennent à la difficulté de fournir un niveau raisonnable de services publics—enseignement, santé, bien-être social—à une population éparpillée et hétérogène de par sa composition économique et culturelle. Les faits présentés au Groupe de travail portent à croire que de nombreux groupes et personnes—aussi bien d'origine autochtone que d'une autre ascendance—sont confrontés à de graves problèmes sociaux.

Le Groupe de travail a reçu des observations des gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Un petit nombre seulement de représentants du public, et notamment des populations autochtones, ont comparu. Il était cependant visible qu'un grand nombre des préoccupations exprimées au sujet de la nécessité d'obtenir de meilleurs services de santé, de bien-être social et d'enseignement étaient les mêmes—et dans certains cas beaucoup plus vives—que les soucis exprimés dans d'autres régions du pays, notamment la région de

l'Atlantique. Il est évident que ces besoins sont considérables pour les membres défavorisés de la société.

Les gouvernements des territoires déploient indéniablement des efforts considérables pour s'acquitter de leurs responsabilités et relever le défi difficile que posent leurs collectivités éloignées. Il apparaît néanmoins au Groupe de travail que, si les progrès sont incontestables, les résultats ont peut-être été en partie limités par un système de financement qui est frustrant pour les gouvernements territoriaux et ne leur permet pas, de plus, d'être tenus responsables des services fournis à leurs ressortissants.

Les gouvernements territoriaux se livrent à la préparation d'un budget annuel dans lequel ils évaluent les besoins de l'exercice suivant. Ils en déduisent les paiements de FPE et les autres transferts fédéraux, ainsi que les recettes locales, avant de négocier la participation financière du gouvernement fédéral au solde avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) (en fait, avec un groupe de fonctionnaires du MAINC, du Conseil du Trésor et du ministère des Finances). Les fonctionnaires fédéraux, à cette occasion, ne portent aucun jugement sur le niveau des services fournis. Cependant, les débats portent notamment sur le bien-fondé des prélèvements fiscaux imposés aux habitants des territoires.

L'importance de la contribution fédérale «d'équilibre» devient dans une certaine mesure l'un des produits du processus budgétaire global à Ottawa, avec des résultats qui paraissent parfois arbitraires, voire capricieux, aux gouvernements des territoires.

En fait, les responsables du budget dans les gouvernements des territoires ne sont pas certains des ressources dont ils disposeront. Par contre, leurs homologues des provinces peuvent prévoir assez bien tant leurs recettes que leurs dépenses. Les gouvernements des territoires se trouvent en concurrence avec les emplois possibles de fonds dans l'administration fédérale, c'est-à-dire aussi bien avec les autres postes budgétaires du MAINC qu'avec les autres ministères relevant de l'enveloppe des affaires sociales. La décision prise peut ou non tenir entièrement compte des besoins réels du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Au Yukon, le pouvoir exécutif élu est clairement responsable du budget territorial. Les relations financières avec le gouvernement fédéral sont relativement bien définies et simples. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement territorial est doublement responsable, devant l'Assemblée législative d'une part et envers le gouvernement fédéral d'autre part. Il en résulte une certaine confusion et une aggravation des incertitudes. Dans ces conditions, il est difficile de voir comment le gouvernement territorial pourrait espérer s'acquitter convenablement de ses responsabilités, lorsqu'il doit rendre des comptes simultanément à ses électeurs et au gouvernement fédéral.

Le Groupe de travail est d'avis que les problèmes sociaux graves qui touchent de nombreux habitants des territoires devraient recevoir une plus grande attention. Mais à qui attribuer la responsabilité de mesures correctives? Ces dernières ne peuvent être prises exclusivement par les gouvernements territoriaux, étant donné le système budgétaire actuel qui interdit toute planification à long terme. Elles ne peuvent non plus être prises uniquement par le gouvernement fédéral, puisque ce sont les territoires qui assurent les services en question.

Le Groupe de travail ne disposait ni du temps, ni des détails nécessaires pour apporter à la solution des problèmes qui viennent d'être décrits autre chose que quelques propositions. Nous sommes toutefois convaincus qu'on pourrait obtenir de meilleurs résultats en plaçant les dispositions fiscales entre les gouvernement fédéral et territoriaux dans un cadre de plus longue durée que l'actuel processus budgétaire annuel.

A cet égard, l'exposé du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest faisait allusion à la possibilité qu'une présentation au cabinet fédéral propose la détermination du financement des gouvernements territoriaux d'après une formule, afin de faciliter une planification financière à moyen terme.

Le Groupe de travail est d'avis que, même si des accords fiscaux entre les gouvernement fédéral et territoriaux reposant sur une formule à moyen terme pourraient sembler diminuer le pouvoir de contrôle du Parlement dans l'immédiat, ce pouvoir pourrait être accru à plus long terme si la

renégociation périodique des dispositions s'accompagne de l'obligation de présenter un rapport précis au Parlement sur leur efficacité. Ce pouvoir de contrôle serait encore amélioré si l'on stipulait que ce rapport doit être renvoyé à un comité parlementaire pour examen.

L'imposition des sociétés de la Couronne

Une question qui pourrait prendre de l'importance ces prochaines années est le régime fiscal des sociétés fédérales et provinciales de la Couronne. Comme l'indiquait le chapitre VIII, il est stipulé à l'article 125 de l'AANB qu'aucune terre ou propriété appartenant au Canada ou à une province ne peut être imposée. Cela signifie que les sociétés hydro-électriques provinciales et les entreprises comme la *Potash Corporation of Saskatchewan* ne paient aucun impôt direct. Si l'on y ajoute le soutien implicite des autorités provinciales, le régime fiscal favorable dont bénéficient certaines sociétés provinciales de la Couronne en fait des concurrents redoutables. De plus, l'exonération fiscale des sociétés de la Couronne incite à convertir sous cette forme des entreprises privées rentables. Le gouvernement fédéral a essayé dans certains cas de compenser ces avantages ou incitations en offrant des dispositions du même genre aux entreprises privées. Par exemple, d'après la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, le gouvernement fédéral s'engage à transférer aux provinces 95 pour cent de l'impôt fédéral sur le revenu acquitté par les entreprises d'utilité publique à capitaux privés s'occupant de vendre au public de l'électricité, de la vapeur et du gaz. Le ministre des Finances de l'époque, M. Mitchell Sharp, avait déclaré que, si les transferts fédéraux aux provinces devaient continuer d'être inconditionnels, on attendait des provinces qu'elles transmettent les avantages du transfert aux consommateurs sous forme de tarifs réduits¹. Finalement, l'Alberta est la seule province qui continue de «ristourner» l'impôt sur le revenu des entreprises privées d'utilité publique. Les autres provinces mettent le transfert au compte de leurs recettes générales.

Le climat d'incertitude qui caractérise actuellement les relations fédérales-provinciales donne à la question des sociétés de la Couronne une dimen-

sion nouvelle. L'abondance des ressources naturelles dans l'Ouest (et en particulier en Alberta) offre à toutes les autorités publiques une source de recettes extrêmement intéressante. Les provinces l'ont exploitée en prélevant des redevances, des loyers et des impôts directs sur les sociétés. Jusqu'à une date récente, le gouvernement fédéral s'est contenté de prélever l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés. Cependant, le Programme énergétique national qui accompagnait le budget fédéral de 1980 instituait une taxe de 8 pour cent sur toutes les recettes de la production pétrolière et gazière, ainsi qu'une taxe d'accise sur le gaz transporté par pipe-line. La constitutionnalité de ces dispositions (contenues dans le projet de loi C-57 modifiant la Loi sur la taxe d'accise) suscite quelques doutes dans la mesure où elles touchent aux ressources appartenant aux provinces et risquent de contrevenir à l'article 125 de l'AANB.

Sans vouloir préjuger du verdict éventuel de la Cour suprême au sujet des articles en question du projet de loi C-57, il importe de préciser la portée de la protection offerte aux provinces par l'article 125, qui pourrait influencer sensiblement à l'avenir sur l'équilibre entre l'entreprise publique et l'entreprise privée au Canada. La vraie question est la mesure dans laquelle une proportion appréciable de ce qui constitue pour le moment des biens privés pourrait éventuellement échapper à la fiscalité fédérale.

On a fait valoir que, si les tribunaux (y compris la Cour suprême du Canada) souscrivaient entièrement à la thèse des provinces à l'égard de l'article 125, les provinces productrices pourraient donner à une grande partie de leur industrie pétrolière et gazière la forme de sociétés de la Couronne. Cela leur permettrait de mettre une bonne proportion de leurs recettes pétrolières et gazières à l'abri des impôts fédéraux. Etant donné que tous les biens des provinces sont exonérés de l'impôt fédéral, les provinces pourraient trouver avantage en général à «nationaliser» d'autres industries pour couper l'herbe sous le pied du gouvernement fédéral en l'empêchant de prélever les recettes qu'il se juge fondé à obtenir².

Un autre aspect important de la multiplication des sociétés provinciales de la Couronne est l'effet de ce phénomène sur le programme de péréquation. Pour le moment, les bénéfices des sociétés de la Couronne sont pris en compte dans la formule

de péréquation au titre des «recettes tirées d'un revenu d'entreprise». Toutefois, les sociétés de la Couronne obéissent généralement à des contraintes et à des objectifs différents de ceux des entreprises privées. Au lieu d'afficher des bénéfices, les sociétés de la Couronne peuvent offrir au public des biens et des services au prix coûtant ou à un prix inférieur à celui du marché (prix subventionnés). L'équité entre les citoyens de différentes provinces voudrait que cela soit pris en compte dans la formule de péréquation, mais les problèmes pratiques de l'imputation des bénéfices à des sociétés provinciales particulières de la Couronne rendent cette tâche difficile. Par conséquent, si les provinces créaient de plus en plus de sociétés de la Couronne et que ces dernières distribuent leurs «bénéfices» aux habitants de la province sous forme de prix subventionnés, le «régime fiscal représentatif» sur lequel repose la formule de péréquation risquerait de devenir de moins en moins représentatif. Ce serait la seule lacune grave qui resterait dans le système de péréquation si les recommandations du Groupe de travail présentées au chapitre VII étaient mises en oeuvre.

Une question annexe est illustrée par la décision récente du gouvernement du Québec d'obliger l'Hydro-Québec (société provinciale de la Couronne) à lui payer des redevances sur son revenu. En prélevant ainsi une partie des bénéfices de l'Hydro-Québec, le gouvernement du Québec modifiera les droits à péréquation de la province—du fait que des recettes normalement comptées dans le revenu d'entreprise de la province passeront dans une autre catégorie. Il semble que cette décision puisse diminuer très légèrement les droits de péréquation du Québec.

Sans vouloir prétendre que les sociétés de la Couronne ou les entreprises d'État sont à priori plus ou moins valables que les entreprises privées, il reste qu'elles sont soumises à des contraintes et à des objectifs différents, caractéristiques susceptibles de changer avec les gouvernements. Ces caractéristiques rendent extrêmement difficile la détermination des bénéfices comptables des sociétés de la Couronne. La marge de manoeuvre dont dispose le gouvernement fédéral pour réduire les impôts directs ou prendre d'autres mesures visant à placer les entreprises privées dans des conditions plus comparables à celles des entreprises publiques est limitée. Si les sociétés provinciales ou fédérales de la Couronne venaient à se multiplier, les gou-

vernements pourraient avoir, à un moment donné, à réexaminer l'application de l'article 125 de l'AANB. Il pourrait devenir opportun de modifier la constitution afin de permettre l'imposition des sociétés de la Couronne. Autre solution, les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient convenir d'une imposition réciproque des sociétés de la Couronne. Il est certain que les deux éventualités soulèveraient une vive polémique. Il semble néanmoins que les conséquences d'une multiplication possible des sociétés de la Couronne doivent faire l'objet de pourparlers fédéraux-provinciaux et d'un débat public.

NOTES

¹ Chambre des communes du Canada, Débats, 23 juin 1966.

² L'analyse présentée dans ce paragraphe est en grande partie due à M. Sheridan Scott, *Federal and Provincial Control over Natural Resources* (document non publié, mai 1981). Voir aussi Anthony Scott, *Natural Resource Revenues: A Test of Federalism*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1976.

Chapitre X

RÉSUMÉ: LES ACCORDS FISCAUX, 1982-1987

Propositions de renouvellement

Il est devenu d'usage au Canada de se livrer tous les cinq ans à un réexamen approfondi des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. C'est la première fois que ce réexamen, mené normalement à huis clos entre les représentants des autorités fédérales et provinciales, est précédé de consultations publiques et d'une évaluation détaillée par un comité parlementaire. Nous estimons que cette initiative devrait être répétée et même élargie.

Ce réexamen ne s'imposait pas à ce moment-ci. Seule la loi régissant les paiements de péréquation vient à expiration en mars 1982. En l'absence d'initiative fédérale, les dispositions relatives au financement des programmes établis (assurance-hospitalisation, soins médicaux, services complémentaires de santé et enseignement postsecondaire) seraient maintenues sous leur forme actuelle. Il en serait de même du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Cependant, conformément à la tradition du réexamen quinquennal, notre mission nous imposait d'étudier les programmes établis et le RAPC aussi bien que les ententes de perception fiscale, le programme de péréquation et les autres dispositions des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Nous espérons néanmoins qu'il se dégage un message clair de ce rapport long et complexe. Nous sommes convaincus que les programmes étudiés dans le cadre de nos travaux servent des besoins sociaux vitaux et méritent un soutien non démenti. Le financement global de ces programmes devrait, à notre avis, être au moins maintenu. Notre évaluation des programmes relevant de notre mandat ne nous a pas permis d'en trouver un seul dont on pourrait réduire le financement global

sans courir le risque sérieux de compromettre des objectifs et des normes importants de programme.

Nous sommes donc tous convenus que les négociations fédérales-provinciales devraient être menées dans l'optique d'un maintien du financement, aussi bien des secteurs de la santé et de l'enseignement postsecondaire appuyés par le FPE que des programmes de sécurité sociale défrayés en partie par le RAPC.

Il nous apparaît que jusqu'ici le gouvernement fédéral a consacré à ces programmes des sommes suffisantes à leur instauration et à leur soutien tout au long de leurs premières étapes de développement. Depuis 1977, cependant, dans le cadre des pouvoirs discrétionnaires volontairement acceptés au titre de l'entente négociée à l'époque, la plupart des gouvernements provinciaux ont sensiblement réduit les fonds affectés aux programmes dans le cadre du FPE et du RAPC. Nous sommes d'avis qu'il n'y a plus maintenant, dans l'ensemble, de «poids mort» dans le système: ni dans l'enseignement postsecondaire, ni dans le système de santé, ni dans l'assistance sociale, ni dans les services sociaux. Nous souscrivons à la thèse de ceux qui ont soutenu devant nous que toute diminution appréciable du financement des programmes atteindrait ces derniers dans leurs œuvres vives. Sauf si l'on présume que les diminutions de contributions fédérales seraient automatiquement compensées par une hausse correspondante des dépenses provinciales—hypothèse qui peut passer pour hautement improbable—il faudrait, pour maintenir les normes actuelles, que les programmes soient soutenus par un financement privé plus important qu'à l'heure actuelle. Dans le domaine de la santé, cela signifierait un recours accru à la tarification des usagers et à la facturation supplémentaire et, dans le domaine de l'enseignement, des frais de

scolarité plus élevés. Dans les deux cas, les objectifs nationaux fondamentaux d'équité et d'égalité des chances en souffriraient.

Nous recommandons par conséquent que l'intérêt que le gouvernement fédéral porte aux résultats de ces programmes administrés par les gouvernements provinciaux ne diminue ni ne disparaisse. En fait, si nous préconisons le maintien du soutien de ces programmes, nous recommandons aussi une définition plus claire des buts de ce soutien et des résultats visés à ce titre, ainsi que des mécanismes plus rigoureux de responsabilité financière selon les principes ébauchés par la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité. Cela nous permet également de recommander que le Parlement du Canada soit plus explicitement responsable devant la population de ce pays de l'utilisation des recettes fédérales consacrées à ces programmes.

Il est bien évident que la répartition définitive, entre le gouvernement fédéral et les provinces, du soutien financier accordé à l'enseignement postsecondaire, à la santé, à l'assistance sociale ou aux services sociaux se dégagera des négociations menées entre les autorités fédérales et provinciales. Cependant, si l'on veut obtenir un appui provincial suffisant, il faut aussi maintenir la participation financière du gouvernement fédéral.

L'ampleur du soutien fédéral actuel et son importance relative dans le financement global des programmes sont décrites au chapitre II.

Au cours de notre étude de l'historique des relations fiscales au Canada, nous avons été frappés par la solidité et la faculté d'adaptation de la structure qui s'est maintenue jusqu'à nos jours. Sous tous ses aspects, cette structure a permis de concilier des tendances contradictoires en faveur des intérêts nationaux et de l'autonomie provinciale, d'une coordination centrale et de la diversité régionale, de la participation (réalisée par le partage des frais) et de la souplesse (apportée par le financement en bloc).

Dans l'ensemble, le système a bien fonctionné: il a favorisé entre les ordres de gouvernement une harmonisation et une action conjointe qui ont permis de faire face à l'évolution des situations fiscales sans compromettre la répartition constitu-

tionnelle des responsabilités. Il a soutenu la mise en place d'un réseau de programmes visant à atteindre les normes nationales convenues, tout en offrant un appui plus sensible aux provinces dotées de moyens moins importants. Le graphique X-1 montre la mesure dans laquelle le système actuel de transferts fédéraux-provinciaux permet de réaliser une redistribution appréciable.

Nos propositions en vue du renouvellement de ces accords pour les années 1982-1987 sont énoncées dans ce rapport, au début duquel toutes nos recommandations sont regroupées*. A la lumière des faits qui nous ont été présentés, nous jugeons nécessaire de mieux définir la présence fédérale et rejetons le principe d'un nouveau retrait fédéral ou d'une diminution de son intérêt dans les domaines de la santé, de l'enseignement postsecondaire ou de la sécurité sociale.

Si l'on considère les dix ou vingt années terminées en 1976 comme une période d'activité marquée du gouvernement fédéral dans l'instauration et le soutien de l'ensemble des programmes fondamentaux que nous avons étudiés, et les accords de financement des programmes établis négociés en 1976 (ainsi que les propositions de financement en bloc du RAPC) comme le début d'une période visant à donner aux provinces un pouvoir discrétionnaire, une marge de manœuvre et une responsabilité dans les mêmes domaines de programme, nos propositions doivent être envisagées comme une réaffirmation et un réaménagement du rôle du gouvernement fédéral dans ces accords en vue de répondre aux besoins nationaux tout en respectant la compétence des provinces.

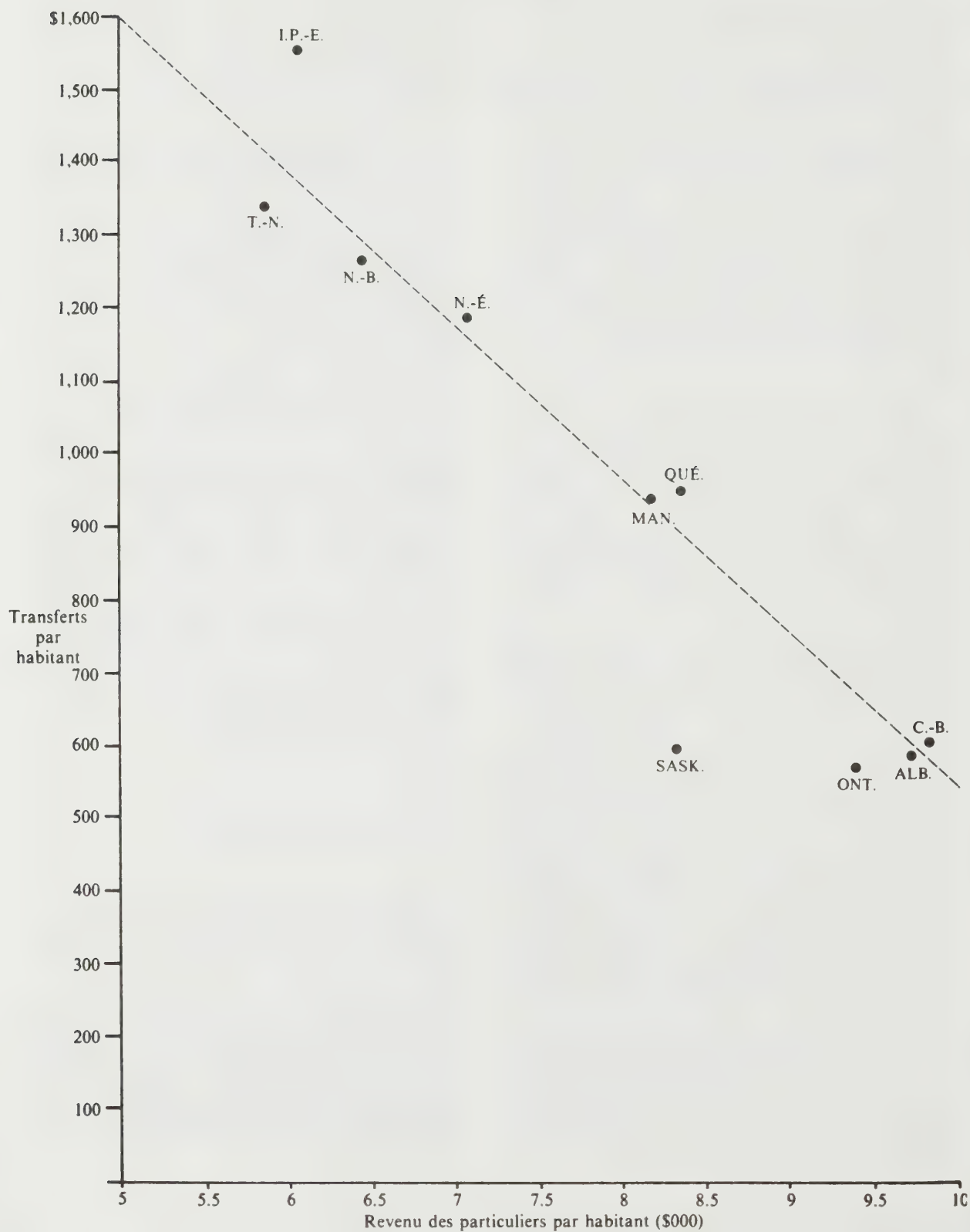
Visibilité et responsabilité financière

Dans les toutes premières pages de ce rapport, nous avons abordé un thème auquel presque tous les chapitres ont fait écho. La notion de responsa-

*Ces recommandations obligeraient à apporter des modifications précises à la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. Cela se dégage clairement, dans la plupart des cas, de la formulation de nos recommandations. Etant donné que des dispositions précises seront arrêtées à l'issue des pourparlers fédéraux-provinciaux, nous avons considéré qu'il ne nous appartenait pas de fixer ces modifications dans leurs détails techniques.

GRAPHIQUE X-1

**Transferts fédéraux d'espèces et de points d'impôt par habitant par rapport au
revenu des particuliers dans les provinces par habitant
(1981-1982)**



bilité financière ne se laisse pas enfermer dans une définition précise. Son caractère flou encourage les nombreuses généralités creuses qui ont été formulées à son sujet. Nous avons essayé dans ce rapport d'être plus concrets, en précisant pourquoi, à notre avis, le principe de responsabilité financière était important dans certains programmes et comment il pouvait être respecté dans chaque cas.

Nous avons tout d'abord fait observer qu'il était vain de vouloir revenir à un passé mythique où chaque chose était à sa place et où chaque gouvernement était directement responsable devant son propre électorat de toutes les recettes nécessaires au financement de la totalité des programmes desservant ce dernier. Même s'il était réalisable politiquement, un cloisonnement étanche des rôles et des responsabilités des divers gouvernements ne servirait pas les intérêts de la population du Canada. Il faut donc mettre en place des méthodes qui permettent au Parlement du Canada de rendre compte des sommes consacrées aux programmes provinciaux qui sont financés par des ententes statutaires négociées entre les autorités fédérales et provinciales.

Nous partons du principe simple que les ministres fédéraux responsables doivent rendre compte au Parlement de l'emploi des fonds transférés aux gouvernements provinciaux. De ce principe découlent directement deux exigences:

- (i) les ententes régissant les programmes de transferts doivent obliger les gouvernements provinciaux à fournir des informations suffisantes pour permettre aux ministres fédéraux responsables de rendre compte à la Chambre des communes de l'emploi des transferts; et
- (ii) les accords doivent comporter une définition claire des objectifs à atteindre au moyen des programmes de transfert ainsi que, le cas échéant, des critères qui permettent d'éva-

luer la réalisation de ces objectifs ou l'observation des conditions d'un programme, de même que leur application, au besoin, par la retenue d'une certaine partie des transferts.

Conformément à ce principe, nous avons recommandé aux chapitres IV (le système de santé), V (l'enseignement postsecondaire) et VI (l'assistance sociale et les services sociaux) que soient prévus des objectifs explicites, des conditions ou des critères de programme clairs, des mécanismes de surveillance, un rapport à présenter à la Chambre des communes par le ministre responsable et le renvoi de ce rapport en comité parlementaire.

La question de la visibilité est un peu plus délicate. Il ne s'agit pas uniquement, comme on l'entend parfois dire, d'occuper le devant de la scène politique, de monopoliser l'attention et de se faire voir aux cérémonies d'inauguration. Là encore, c'est la responsabilité devant l'électorat qui est en cause. Une contribution fédérale sans présence fédérale ou une participation à des programmes provinciaux sans visibilité dans la province intéressée n'est pas seulement frustrante pour le politicien: elle prive également le citoyen du droit de voir le travail du gouvernement et de le juger. Lorsque le rôle du gouvernement fédéral n'est pas visible, il ne peut pas être évalué. La recherche de la visibilité signifie certes qu'on désire recevoir sa part de louanges, mais aussi qu'on est disposé à affronter les critiques. En qualité d'hommes politiques, nous rejetons donc la conception simpliste qui voudrait ne voir dans la recherche de la visibilité qu'une simple opération de relations publiques. La responsabilité des députés fédéraux envers le public fait pendant à la responsabilité des ministres devant le Parlement, et un gouvernement qui n'est pas visible ne peut être responsable.

Nous estimons que les recommandations que nous avons présentées offrent des chances de progrès sur ces deux plans.

Appendice I

AUDIENCES PUBLIQUES: Liste des témoins

Les organismes et les particuliers font l'objet de deux listes distinctes. Le numéro du fascicule imprimé des procès-verbaux et témoignages de la réunion au cours de laquelle ils ont comparu est indiqué entre parenthèses.

Organismes

Age and Opportunity Centre (13)

M. B. Bendor-Samuel, Président
Bob Stewart, directeur exécutif

Alberta Friends of Medicare (19)

Don Aitken, *Alberta Federation of Labour*
Bob McKean, *Social Justice Commission Catholic Archdiocese*
M. Richard Plain, Association des consommateurs du Canada (Alberta)
M. Martin, *Edmonton Voters' Association*

Alberta Medical Association (19)

M. Robert Cooper, président
M. T. A. McPherson, président élu
M. Robert F. Clark, directeur exécutif
J. E. Suvianiarski, coordonnateur, Économie

Alberta Public Health Association (19)

Mme Helen Simmons, présidente
M. G. Preddy, président élu
Karen Mills, ancien président

Parti du Crédit social de l'Alberta (19)

Dwight Bliss, adjoint exécutif auprès de M. Ray Speaker,
chef de l'Opposition officielle

Association des Centres de services sociaux du Québec (25)

Gilles Lacroix, directeur général,
CSS Québec Centre
Darcy Coulson, directeur général,
CSS Ville-Marie
J. B. Robichaud, directeur général,
CSS Montréal métropolitain

Association for Children (and Adults) with Learning Difficulties (23)

Beulah Phillpot

Association des Universités de l'Atlantique (18)

M. P. M. Meincke, président,
AUA et président, Université de l'Île-du-Prince-Édouard

M. W. A. MacKay, professeur, président désigné de l'AUA et
président de l'Université de Dalhousie
M. E. M. Fulton, président,
Université Mont Saint-Vincent
M. G. R. MacLean, président,
Université Mount Allison
M. K. Ozman, président,
Université St. Mary's
M. J. R. Keyston, directeur, AUA

Association des municipalités de l'Ontario (12)

Marianne Wilkinson, membre du Conseil d'administration et
co-présidente du Comité de la politique fiscale, et mairesse de Kanata
Peter Clute, directeur exécutif adjoint
Marlene Catterall, membre du Comité exécutif et
du Conseil d'administration, échevin, ville d'Ottawa
William Rice, membre, Comité sur la politique fiscale,
Commissaire des finances, ville de Nepean
Arthur Pope, membre,
Comité des services communautaires et sociaux, municipalité régionale
d'Ottawa-Carleton

Association des Universités et des Collèges du Canada (3)

M. Alan Earp, président,
Université de Brock et président de l'A.U.C.C.
M. Lloyd Barber, président,
Université de Regina et vice-président de l'A.U.C.C.
Allan Gillmore, directeur exécutif de l'A.U.C.C.
M. Edward Monaghan, directeur exécutif,
Conseil des universités de l'Ontario
J. John Keyston, directeur exécutif,
Association des universités de l'Atlantique
Robert Patry, directeur adjoint,
Information, A.U.C.C.
M. Peter Meincke, président,
Université de l'Île-du-Prince-Édouard

Association des professeurs de l'Université du Nouveau-Brunswick (16)

M. John Thompson, président
M. John R. Williamson, vice-président
M. Allan Sharp, négociateur en chef
M. Gerald Clarke
M. Israel Unger

British Columbia Association for the Mentally Retarded (20)

Elise Clark, présidente
A. Etmanski, directeur exécutif
Pat Colbert, membre du Comité exécutif

British Columbia Federation of Labour (21)

David Rice, directeur de la recherche et de la législation

British Columbia Health Association (21)

A. Paterson, vice-président
P. M. Wadsworth, directeur exécutif
E. M. Tomesky, directeur exécutif adjoint

British Columbia Health Association (21)

M. Ray March, président

M. John O'Brien-Bell, membre du conseil d'administration

Fédération des étudiants de la Colombie-Britannique (20)

Rhonda Lavigne, membre exécutif de la BCSF

Douglas Fleming, Agent des relations extérieures,

Simon Fraser Student Society

Steve Shallhorn, agent exécutif de la BCSF

Canadian Association for Adult Education (9)

Ian Morrison, directeur exécutif

Association canadienne pour les déficients mentaux (25)

Paul Mercure, président

Diane Richler, Institut national pour la déficience mentale de

l'Association canadienne pour les déficients mentaux

Société canadienne des travailleurs sociaux (4)

M. Richard Splane, président

Gweneth Gowanlock, directeur exécutif

Association canadienne des professeurs d'université (9)

M. James Foulks, président

M. Ken McGovern, vice-président interne

M. Israel Unger, ancien président

M. Donald Savage, secrétaire exécutif

Richard Bellaire, agent professionnel

Association du barreau canadien (12)

A. William Cox, C.R., président

David Matis, président,

Section des Lois constitutionnelles et internationales.

Association chiropratique canadienne (24)

J. P. Bergeron, président

R. K. Elder, président élu

Alan H. Adams, doyen, C.M.C.C.

J. L. Watkins, directeur exécutif

Conseil canadien sur le développement social (12)

Terrance Hunsley, directeur exécutif

Geoff Norquay, directeur des programmes

M. David Ross, expert-conseil

Coalition sur la santé canadienne (12)

Jim MacDonald, président

Margaret Vowles, vice-présidente, de

National Pensioners and Senior Citizens Federation

Patrick Johnston, directeur,

Conseil canadien sur le développement social

Patrick Jamieson, directeur,

Association catholique sur la santé du Canada

Emile Vallée, directeur,

Métallurgistes unis d'Amérique

Steven Jelly, secrétaire,

Association des consommateurs du Canada

Association des hôpitaux du Canada (11)

Révérende Sœur Lucie Power, présidente du conseil d'administration

J. C. Martin, président

Paul Brown, vice-président exécutif

Association médicale canadienne (10)

M. W. D. Thomas, président

M. L. Richard, président élu

M. D. L. Wilson, ancien président

M. Baltzen, président,

Conseil sur l'économie de l'AMC

M. R. G. Wilson, secrétaire général

B. E. Freaino, secrétaire exécutif

D. Geekie, directeur des communications

M. J. S. Bennett

M. S. Laporte

M. J. Charbonneau

M. G. H. Isaac

M. H. Arnold

Association des infirmières canadiennes (19)

M^{me} Shirley Stinson, présidente

Ginette Rodger, directeur exécutif

Association canadienne des paraplégiques (7)

Andrew C. Clarke, directeur

Fédération canadienne des enseignants (4)

Pascal Chisholm, présidente

Norman Goble, secrétaire-général

M. Wilfred Brown, directeur,

Services économiques

Syndicat canadien des employés de la Fonction publique (SCEFP) (10)

Gil Levine, directeur national de recherche

John Calvert, chercheur

Gene Errington, chercheur

Canadian Union of Public Employees-University of New Brunswick (16)

Marcel Langin, secrétaire archiviste

David MacDougall

John Scullion

Catholic Family Services Bureau (6)

John Daley, travailleur social

Ville de Fredericton (16)

Patricia Donihee-Darling, coordonnatrice, *Housing and*

Community Renewal, Neighbourhood Improvement Center, ville de Fredericton

Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped (13)

Allan Simpson, président

Jim Derksen, coordonnateur de la planification des politiques

Committee of Social Planning Councils (8)

Ernie Ginsler, directeur exécutif du

Social Planning Council of Kitchener-Waterloo

Conseil des services communautaires (5)

Penelope Rowe, directeur exécutif

Coordinating Committee of New Brunswick for the International Year of Disabled Persons (16)

Alan Beardall, président provincial

Camille LeBlanc, directeur exécutif

Bev Hallam, secrétaire-trésorier

Conseil des Indiens du Yukon (22)

Joe Jack, vice-président,

Programmes spéciaux

Marilyn VanBebber, conseiller en santé

Dr Ted Jackson, directeur,

Éducation des adultes

Conseil des universités de l'Ontario (8)

M. Ronald L. Watts, président,

principal de l'Université Queen's

M. James Ham, président de

l'Université de Toronto

M. D. Forster, président de

l'Université de Guelph

M. Edward Monahan, directeur exécutif

Conseil économique du Canada (28)

M. David Slater, président

M. Peter Cornell, conseiller principal

M. David Sewell, directeur du groupe d'études fiscales

Family Services of Eastern Nova Scotia (18)

Révérant Vern Boutilier, directeur exécutif

Fédération des Associations de professeurs des universités du Québec (24)

Pierre Bélanger, vice-président

Gaétan Lavergne, économiste

Federation of Alberta Students (19)

Ann McGrath, travailleur social

Donna Baines, membre exécutif

Melanie Hofer, chef du service administratif

Fédération des Associations de professeurs d'universités du Nouveau-Brunswick (16)

M^{me} Claudia Whalen, présidente,

FNBFA/FAPUNB

M. Charles LeBlanc, président,

ABPUM (Université de Moncton)

M. Arsène Richard, ancien-président,

FAPUNB

M. George DeBenadetli, président,

MAFA (Mount Allison)

M. Jim Clair, trésorier,

FAPUNB

M^{me} Sylvia Hole, présidente,

FAUST (St. Thomas)

M. John Thompson, président,

AUNBT (Université du Nouveau-Brunswick)

M. Israel Unger, ancien-président,
CAUT/ACDU
Allayne Armstrong, agent professionnel,
FNBFA/FAPUNB

Fédération des Indiens de la Saskatchewan (10)

Chef Sol Sanderson, président
Pat Woods, directeur général,
SINCO Developments Ltd.

Fédération québécoise Anti-pauvreté (25)

Leonee Decheneaux, président
Robert Tremblay, directeur général
Philius Poirier, directeur

Ministère des Finances (2)

L'honorable Allan J. MacEachen, vice premier ministre et
ministre des Finances
Gérard Veilleux, sous-ministre adjoint,
Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale
J. Lynn, directeur général,
Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale

Halifax Board of Trade (18)

Graham Smith, président,
Président du sous-comité sur l'Expansion économique

Hope Environmental Group (6)

Arthur Reddin

Hu Harries and Associates (19)

M. Hu Harries, économiste

Institut pour les recherches sur la politique publique (27)

Gordon Robertson, président

Centre hospitalier de l'Université Laval (24)

M. Jacques Brunet, directeur

Association des avocats de l'aide juridique (14)

Ernie Peltz, président
Sheila Rogers, vice-présidente
Brenda Silver

Manitoba Health Organization Inc. (14)

Ted Bartman, président du Conseil d'administration
Peter Sloggett, président du
Comité spécial d'étude de la Loi sur le financement des programmes établis

Association médicale du Québec (25)

M. Louis-Joseph Roy, président
M. Gérald Caron, directeur général

Medical Society of Nova Scotia (18)

M. Alan J. MacLeod, président
M^{me} Margaret E. Churchill, ancienne présidente
M. Murdoch A. Smith, président élu
M. Douglas D. Peacocke, secrétaire exécutif

Université de Terre-Neuve (5)

M. M. O. Morgan, président et ex-président de
l'Association des universités et collèges du Canada
W. H. M. Selby, vice-président,
Administration et Finance
A. Chadwick, professeur, président,
Association des professeurs
M. R. J. Rose, président élu, Association des professeurs
M. G. P. Jones, ex-président de
l'Association canadienne des professeurs d'université, (A.C.P.U.)

Association de la santé mentale (15)

H. Schaller, directeur exécutif
Rev. Joeb Burkes

Comité des services sociaux de la région métropolitaine de Toronto (7)

M. Gordon Chong, échevin
Ray Tomlinson, commissaire
John Fleming, commissaire adjoint

Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (26)

L'honorable Monique Bégin, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social
M. M. Law, sous-ministre adjoint des services de la santé et de la promotion
Brian Iverson, sous-ministre adjoint des services sociaux

Fraternité nationale des Indiens (11)

Del Riley, président
A. Campbell, chercheur,
Développement économique
Irvin Goodleaf, directeur
Bill Badcock, conseiller juridique

Syndicat national des employés du gouvernement provincial (20)

John Fryer, président
Bob Hatfield, directeur de l'éducation
Gary Steeves, attaché de recherche,
Syndicat des employés du gouvernement de la Colombie-Britannique

Association nationale des étudiants (3)

John Doherty, membre de l'exécutif
Jeff Parr, chercheur
Barbara Taylor, représentante de l'Ontario au comité central

Conseil consultatif sur le statut de la femme du Nouveau-Brunswick (16)

Anne Crocker, membre du Conseil consultatif
Susan Shalala, chercheur

Gouvernement du Nouveau-Brunswick (16)

L'honorable Richard Hatfield, premier ministre
L'honorable F. G. Dubé, ministre des Finances, et
ministre responsable des politiques énergétiques
L'honorable Brenda M. Robertson, ministre de la Santé
L'honorable Charles G. Gallagher, ministre de l'Éducation
L'honorable Leslie I. Hull, ministre des Services sociaux

New Brunswick Health Coalition (16)

Bill Petrie, président
John Murphy
Wendell MacVicar
Inaz Smith

Nouveau Parti démocratique du Nouveau-Brunswick (16)

Tom Good, critique financier
Judy Wilson, secrétaire provinciale
Elizabeth Weir, politique

Opposition officielle du Nouveau-Brunswick (16)

Joseph Daigle, chef du Parti libéral du Nouveau-Brunswick
John McKay, député, Miramichi-Newcastle
Shirley Dysart, député, Saint-John Park
Gerald Clovette, député, Madawaska Centre

Newfoundland Hospital Association (5)

Commandant Harold Thornhill, administrateur,
Grace General Hospital
M. Ian Tough, directeur médical,
St. Claire Mercy's Hospital

Newfoundland Medical Association (5)

M. R. Whelan
M. G. Hogan
M. Karl Misik, secrétaire honoraire,
National Medical Association

Northwest Territories Council for Disabled Persons (23)

Gwynn Butler, directeur exécutif

Nova Scotia Confederation of University Faculty Associations (18)

Victor Cutano, président
Derek Wood, ancien président
Robert Rodger, membre du
Comité sur les relations avec le gouvernement

Nova Scotia Federation of Labour (18)

J. K. Bell, secrétaire-trésorier
Leo MacKay, secrétaire exécutif

Nova Scotia Health Coalition (18)

Ian Johnson, président
M^{me} Linda Christiansen-Ruffman,
Cautionnement-Association canadienne de sociologie et d'anthropologie
Deborah Kaetz,
Women's Health Education Network
Mary Morison,
Nova Scotia Women's Action Committee on the Status of Women
Révérend George Topshee,
Université Saint-François Xavier
Frank Boyd,
North End Community Extension Health Department Association

Ontario Association of Children's Mental Health Centres (8)

Lynn Eakin, président
Cathleen Morrison, directeur-général

Ontario Federation of Students (7)

Mark Rosenfeld, recherchiste

Ross Parry, recherchiste

Peter Birt, agent d'information

Ontario Medical Association (7)

Dr Robert MacMillan, président

Dr Hugh Scully

Dr E. J. Moran, secrétaire-général

Ontario Welfare Council (8)

Anne Barstow, présidente

Prince Edward Island Council of the Disabled (6)

Kevin Edgecombe, directeur-général

Prince Edward Island Medical Society (6)

Dr J. R. Chiasson, président

Dr Colin McMillan, président,
relations publiques

Dr Douglas Cudmore, président, tarif

Dr W. T. Hooper, deuxième vice-président

PROACT (8)

Malcolm Stewart, directeur-général,

l'Ontario Association of Professional Social Workers

Progressive Conservative Youth Federation (9)

Greg Thomas, président

Alister Campbell, directeur, enseignement postsecondaire

Registered Nurses' Association of British Columbia (21)

Stephany Grasset, président

Marilyn Carmack, directeur-général

Gloria Parker, présidente-élue

Margaret Lonergan, conseillère

Registered Nurses' Association of Ontario (10)

Shirley Wheatly, présidente

Maureen Powers, directeur-général

Regroupement des Associations étudiantes universitaires (25)

José Roy, secrétaire-général

André Paquette, directeur de l'information

Réseau d'Action et information pour les femmes (15)

Marcelle Dolment, coordonnatrice

Saskatchewan Coordinating Council on Social Planning (15)

Lois Borden, présidente

Geoff Pawson, ancien président

Catherine Day

Saskatchewan Health Care Association (15)

Jim Slimmon, président

Dan DeVlieger, vice-président

Hewitt Helmsing, directeur-général

W. Pettit, directeur-général adjoint

Saskatchewan Medical Association (15)

D^r Stewart McMillan, président
D^r Graeme McIvor
D^r Gordon Duke
D^r E. H. Baergen, directeur-général
Ed Hobday, directeur, administration
T. Cosgrave, directeur, communications

Saskatchewan Universities Commission (15)

D^r W. M. Sibley, président
D^r D. Larder, directeur-général

School Councillors' Association of Newfoundland and Labrador and the Labrador Regional College Steering Committee (5)

Ernest Condon, président

Secrétariat d'État (26)

L'honorable Francis Fox, Secrétaire d'État et
Ministre des communications
G. T. Rayner, sous-secrétaire adjoint principal
P. Hicks, Groupe de travail sur l'Aide aux étudiants
Jean-Pierre Mongeau, conseiller de direction,
cabinet du Secrétaire d'État

Social Action Committee of the Roman Catholic Diocese of Charlottetown (6)

Mary Boyd

Social Planning Council of Metropolitan Toronto (7)

Dale Shuttleworth, président
Jeffrey Patterson, directeur des programmes
Judy Jordan, vice-président
Edward J. Pennington, directeur-général

Social Planning Council of Winnipeg (14)

E. T. Sale, directeur-général

Social Planning Department, City of Halifax (18)

Harold D. Crowell, directeur
Karen Traversy

Social Planning and Research Committee of the United Way and the Social Planning and Review Council of British Columbia (21)

Hugh Millar, directeur-général de la *British Columbia Association of Social Workers*
Arthur Kube
Harold Moist
Chris McNiven

Social Science Federation of Canada (9)

Professor Vaira Vikis-Freibergs, président
Grant Clarke, vice-président
Professor John Trent, directeur-général
Professor Frank Innis

Social Services Department, ville de Dartmouth (18)

Ron Stratford

St. Francis Xavier University (18)

Father McKinnon, président

St. John Board of Trade (16)

Lino Celeste, président

Lynda Heffernan, gérant

Treaty Indian People (15)Bert Johnson, ambassadeur du *Victorian Commonwealth*

Sydney Fineday, directeur-général,

Queen Victoria Treaty Protective Association

Gordon Woopsayus, adjoint au directeur-général,

*Queen Victoria Treaty Protective Association**Union of New Brunswick Indians* (16)

Graydon Nicholas, président

Darrell Paul, agent de liaison

University of Manitoba (13)

Dr J. A. Hildes, faculté de médecine

Dr John Horne, faculté de médecine

Professeur Paul Thomas, *St. John's College**University of Moncton* (16)

Médard Collette, vice-chancelier, administration

Réal Bérubé, directeur

Jean Guy Rioux, chancelier adjoint

University of New Brunswick (16)

Dr James Downey, président

University of Prince Edward Island (6)

Dr Peter Meincke, président

Dennis Clough, directeur,

administration et finances

Professor Ivan Dowling, doyen, faculté des sciences

Dr Kenneth Grant, président,

conseil d'administration

Philip Matheson, vice-président,

conseil d'administration

Wilbur McInnis, président,

comité des finances

Professeur P. Nagarajan

University of Prince Edward Island Students' Union (6)

Terry Palmer, président

Bill Pound, conseiller

University of Regina Students' Union, Union of Support Staff and Union of Academic Assistants (15)Graham Dowdell, *National Union of Students*,
représentant pour la SaskatchewanJacqui Barclay, *University of Regina Students' Union*Eileen Dooley, *University of Regina Students' Union* et
Association of Student Councils

Don Rutherford, président,

University of Saskatchewan Students' Union

Trish Elliott, président,

University of Regina Students' Union

Voluntary Resource Council (6)

Eleanor Conway, directeur-général

Ann Sherman

Julie Dodd

Yukon Medical Association (22)D^r Allen Reddoch, président*Yukon, Gouvernement du* (22)

L'honorable Chris Pearson, Ministre des Finances et

leader du Gouvernement

John Ferbey, sous-ministre des relations intergouvernementales

Andy Johnson, sous-ministre des finances

Jim Davie, sous-ministre de la santé et des ressources humaines

Terry Weninger, sous-ministre de l'éducation

Individus

Malcolm Brown, professeur en économie, Université de Calgary (19)

Thomas Courchene, professeur en économie, Université de Western Ontario (3)

R. Evans, professeur en économie, Université de la Colombie-Britannique (20)

Ralph Garber, faculté de travail social, Université de Toronto (7)

Bill Gibson, président du *Universities Council of British Columbia* (21)

John Graham, professeur en économie, Université Dalhousie (17)

John Helliwell, professeur en économie, Université de la Colombie-Britannique (17)

Don Huggett, C.A., Coopers & Lybrand (25)

John Irwin, Maire, municipalité de Crowsnest Pass (19)

Ron Kanter, conseiller municipal, ville de Toronto (7)

Douglas Kenny, président de l'Université de la Colombie-Britannique (21)

George Pederson, président, Université Simon Fraser (21)

T. L. Powrie, professeur en économie, Université de l'Alberta (19)

Denis Schellenberg, directeur régional, Santé et Bien-être social Canada (22)

A. R. Scott, professeur en économie, Université de la Colombie-Britannique (17)

T. K. Shoyama, faculté d'administration publique, Université de Victoria (21)

Richard Simeon, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's (4)

David Stager, professeur en sciences politiques, Université de Toronto (8)

Wayne Thirsk, professeur en économie, Université Waterloo (4)

Appendice II

Autres mémoires présentés

Alberta Hospital Association

C. P. Hennig, président

Alma Mater Society Inc., Université Queen's

David Duff, vice-président

Alma Mater Society Inc., Université de la Colombie-Britannique

James B. Hollis, Coordonnateur des Affaires extérieures

Annex Agencies Association

Carol Jones

Association des collèges communautaires du Canada

J. P. Robert LaRose, directeur exécutif

Association «Femmes chefs de famille»

Raymonde Deschamps, présidente

Association des infirmières de l'Île-du-Prince-Édouard

Marilyn Nicholson, directrice

Bayne, J. Ronald D.

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme

Lucie Pépin, présidente

Association canadienne pour les déficients mentaux—Division du Nouveau-Brunswick

Lorraine Silliphant, présidente

Association canadienne des radiologistes

B. J. Reilly, président

Association canadienne des écoles universitaires de *nursing*

Amy E. Zelmer, présidente

Chambre de commerce du Canada

G. Denton Clark, président

Canadian Federation of Deans of Management and Administrative Studies

John Gordon, président

Association canadienne des paraplégiques—Division de la Saskatchewan

D. E. McFadyen, directeur exécutif

Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés

W. V. Messervey, directeur exécutif

Syndicat canadien de la Fonction publique Section 1326

Université Carleton, *Academic Staff Association*

L. A. Copley, président

Université Carleton, Students' Association Inc.
Barb Zuchowicz, directrice

Chiropractors' Association of Saskatchewan
G. A. Greenman, président

Coalition on Social Issues
D. L. Harris, président

Co-operative Health Centre
George Prosser, président

Family Services Association of Metropolitan Toronto
Robert Couchman, directeur exécutif

Family Service Centre of Ottawa
Thomas C. Barber, président

Family Support Group of Winnipeg
Helga Berger, membre du conseil d'administration

Friendship in Action
D. Angelov, président

Greater Winnipeg Indian Council Inc.
John T. James, Chef

Halifax-Dartmouth Metro Council on Continuing Education
J. E. Cochran, président

Health and Social Services Working United—Division of Mission in Canada
Le Révérend Robert A. Burrows, président

INDEX NOW, Coalition Canada Committee
Arthur J. Campbell

Indian Consulting Group Ltd.
Don Moses, président

Island Association of Rehabilitation Workshops
Joan Baird, présidente

Javad, Ick

Lay, Colin M.—Manga, Pran—LeTouzé, Daniel

Université McGill,
David L. Johnston, principal et vice-chancelier

National Action Committee on the Status of Women
Joan Wood, présidente

Conseil national du Bien-être social
Ken Battle, directeur

National Council of Women of Canada
Ruth Hinkley, Resolutions Chairman

New Brunswick Development Institute
S. B. Benton, directeur exécutif

New Brunswick Medical Society

Ontario Health Coalition
Michael M. Rachlis, représentant

Ontario Hospital Association
Merritt Henderson, président

Private Career Education Council
Marguerite A. Service, présidente

Regional Municipality of Sudbury
George Lund, président

Robson, C. A.

Saskatchewan Association for the Mentally Retarded
W. J. Dolan, directeur exécutif

Saskatchewan Association of Special Care Homes
Bun Wasiuta, directeur exécutif

Saskatchewan Council for Crippled Children and Adults
Jim Wasilenko, directeur exécutif

Saskatchewan Dietetic Association
Marian Brown et Lynn Minja, *Briefs Committee*

Saskatchewan Nursing Assistants' Association
Ann Lalonde, secrétaire-trésorière

Saskatchewan Optometric Association
R. S. Gulka, président

Association pharmaceutique de la Saskatchewan
R. J. Joubert, greffier suppléant

Saskatchewan Psychiatric Nurses Association
H. G. Beauregard, directeur exécutif

Saskatoon Community Health Services Association
J. G. McConnell, président

Senior Citizens Action Now Local
Delila Moriarty, présidente provinciale

Senior Citizens Provincial Council
Harry J. Mullens, président

Sheffield, Edward, professeur

Snedden, Linda

Toronto Jewish Congress
Wilfrid Posluns, président

United Way of Greater London
Casey Ready, directeur de la planification

Université de Lethbridge
John H. Woods, président

Université de Regina
E. B. Tinker, vice-président

Université de Regina, Faculté du travail social
Graham Riches, Doyen adjoint

University of Toronto Students' Administrative Council
Kathleen Crook, commissaire aux Affaires extérieures

University of Western Ontario Students' Council
Chris Sisam, vice-président

Vernon Social Planning Council
Olive Woodley, présidente

Association libérale de York Sunbury
H. P. Gilbey, président

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages (*fascicules nos 28 et 29*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

HERB BREAU

Chairman

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 23, 1981
(63)

[Text]

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 9:37 o'clock a.m., this day, the Vice Chairman, Mr. Blenkarn, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Herbert, Loiselle and Thacker.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: A. R. Dobell, Ronald LeBlanc; William Haney, Richard Bastien, Michael Mendelson and Ghislain Blanchard. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless.

Witnesses: From Economic Council of Canada: Dr. David Slater, Chairman; Dr. Peter Cornell, Senior Advisor; Dr. David Sewell, Director of the Fiscal Studies Group.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The witnesses answered questions.

At 12:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(64)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 3:30 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle and Thacker.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien and Michael Mendelson. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 5:35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

EVENING SITTING
(65)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 8:05 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 JUIN 1981
(63)

[Traduction]

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 37, sous la présidence de M. Blenkarn (vice-président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Herbert, Loiselle et Thacker.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien, Michael Mendelson et Ghislain Blanchard. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless.

Témoins: Du Conseil économique du Canada: M. David Slater, président; M. Peter Cornell, conseiller principal; M. David Sewell, directeur du groupe des études fiscales.

Le Comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Les témoins répondent aux questions.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(64)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 h 30, sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle et Thacker.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien et Michael Mendelson. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport.

A 17 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DU SOIR
(65)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos, à 20 h 05, sous la présidence de M. Breau (président).

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert and Thacker.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien and Michael Mendelson. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the P.C. Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

It was ordered,—That the Clerk of the Committee invite submissions for a contract for artistic design and layout for the final report.

It was agreed,—That the steering committee be authorized to choose a consultant from the submissions regarding artistic design and layout for the final report.

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JUNE 25, 1981
(66)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 11:05 o'clock a.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blenkarn, Breau, Herbert, Loisel, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien and Michael Mendelson. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Liberal Caucus Research:* David Husband. *From the Progressive Conservative Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the NDP Caucus Research:* Karen Stotsky.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 1:05 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(67)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 3:30 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert et Thacker.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien et Michael Mendelson. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Bureau de recherches du caucus conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Il est ordonné,—Que le Greffier du Comité lance un appel de soumissions pour l'exécution sous contrat de la conception et de la composition artistiques du rapport final.

Il est convenu,—Que le comité directeur soit autorisé à choisir un consultant parmi les soumissions pour la conception et la composition artistiques du rapport final.

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport.

A 20 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 25 JUIN 1981
(66)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos, à 11 h 05, sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blenkarn, Breau, Herbert, Loisel, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien et Michael Mendelson. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Bureau de recherches du caucus libéral:* David Husband. *Du Bureau de recherches du caucus conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Bureau de recherches du caucus néo-démocrate:* Karen Stotsky.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981, portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport.

A 13 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(67)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 h 30, sous la présidence de M. Breau (président).

Members present: Messrs. Blenkarn, Breau, Herbert, Loisselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien and Michael Mendelson. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Liberal Caucus Research:* David Husband. *From the Progressive Conservative Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the NDP Caucus Research:* Karen Stotsky.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the Provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 5:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

EVENING SITTING

(68)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 8:00 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blenkarn, Breau, Herbert, Loisselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien and Michael Mendelson. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the Provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 10:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

FRIDAY, JUNE 26, 1981

(69)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 9:45 o'clock a.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blenkarn, Breau, Herbert, Loisselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; Ronald LeBlanc and Michael Mendelson. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Liberal Caucus Research:* David Husband. *From the Progressive*

Membres présents: MM. Blenkarn, Breau, Herbert, Loisselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien et Michael Mendelson. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Bureau de recherches du caucus libéral:* David Husband. *Du Bureau de recherches du caucus conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Bureau de recherches du caucus néo-démocrate:* Karen Stotsky.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981, portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport.

A 17 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DU SOIR

(68)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos, à 20 heures sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blenkarn, Breau, Herbert, Loisselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien et Michael Mendelson. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981, portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport.

A 20 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE VENDREDI 26 JUIN 1981

(69)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 45, sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blenkarn, Breau, Herbert, Loisselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; Ronald LeBlanc et Michael Mendelson. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Bureau de recherches du caucus libéral:* David Husband.

Conservative Caucus Research: Michael Hatfield and Ian Shugart.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 11:00 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING

(70)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 2:15 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blenkarn, Breau, Herbert, Loisel, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien and Michael Mendelson. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Caucus Research:* Ian Shugart and Michael Hatfield.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 4:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

MONDAY, JUNE 29, 1981

(71)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 10:05 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loisel, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; Ronald LeBlanc, William Haney, A. R. Dobell, Richard Bastien and Michael Mendelson. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Liberal Caucus Research:* David Husband. *From the Progressive Conservative Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the NDP Caucus Research:* Karen Stotsky.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces.

Du Bureau de recherches du caucus conservateur: Michael Hatfield et Ian Shugart.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(70)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos, à 14 h 15, sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blenkarn, Breau, Herbert, Loisel, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien et Michael Mendelson. *Du Service de recherches de la bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Bureau de recherches du caucus conservateur:* Ian Shugart et Michael Hatfield.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport.

A 16 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 29 JUIN 1981

(71)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos, à 10 h 05, sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loisel, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; Ronald LeBlanc, William Haney, A. R. Dobell, Richard Bastien et Michael Mendelson. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Bureau de recherches du caucus libéral:* David Husband. *Du Bureau de recherches du caucus conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Bureau de recherches du caucus néo-démocrate:* Karen Stotsky.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords

(See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.)

The Committee resumed consideration of a draft report.

On motion of Mr. Blenkarn, it was agreed,—That the Committee enter into a contract with Statistics Canada to cover the costs of that department, up to a maximum of \$2000, to undertake necessary work to provide certain statistics to the Committee.

At 12:55 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING

(72)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 3:43 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien and Michael Mendelson. From the Research Branch, Library of Parliament: Christopher Lawless. From the Progressive Conservative Research Caucus: Michael Hatfield and Ian Shugart. From the NDP Caucus Research: Karen Stotsky. From the Liberal Caucus Research: David Husband.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 5:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

EVENING SITTING

(73)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 8:15 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien and Michael Mendelson. From the Research Branch, Library of Parliament: Christopher Lawless. From the Progressive Conservative Party Caucus Research: Michael Hatfield and Ian Shugart. From the NDP Caucus Research: Karen Stotsky. From the Liberal Party Caucus Research: David Husband.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrange-

fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport.

Sur motion de M. Blenkarn, il est convenu,—Que le Comité passe un contrat avec Statistique Canada pour rembourser, jusqu'à concurrence de \$2000, les frais engagés par ce ministère au titre des travaux nécessaires pour fournir certaines statistiques au Comité.

A 12 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(72)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 h 43, sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien et Michael Mendelson. Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement: Christopher Lawless. Du Bureau de recherches du caucus conservateur: Michael Hatfield et Ian Shugart. Du Bureau de recherches du caucus néo-démocrate: Karen Stotsky. Du Bureau de recherches du caucus libéral: David Husband.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport.

A 17 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DU SOIR

(73)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos, à 20 h 15, sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien et Michael Mendelson. Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement: Christopher Lawless. Du Bureau de recherches du caucus conservateur: Michael Hatfield et Ian Shugart. Du Bureau de recherches du caucus néo-démocrate: Karen Stotsky. Du Bureau de recherches du caucus libéral: David Husband.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords

ments between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 10:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 30, 1981
(74)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 9:45 o'clock a.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien and Michael Mendelson. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the NDP Caucus Research:* Karen Stotsky. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the Liberal Party Caucus Research:* David Husband.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 12:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(75)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at 4:15 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Michael Mendelson and Richard Bastien. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 5:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport.

A 20 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 30 JUIN 1981
(74)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 45, sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Richard Bastien et Michael Mendelson. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Bureau de recherches du caucus néo-démocrate:* Karen Stotsky. *Du Bureau de recherches du caucus conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Bureau de recherches du caucus libéral:* David Husband.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(75)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à 16 h 15 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Michael Mendelson et Richard Bastien. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Bureau de recherches du caucus conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport.

A 17 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

TUESDAY, JULY 7, 1981

(76)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 9:45 o'clock a.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, William Haney and Richard Bastien. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Liberal Party Caucus Research:* David Husband. *From the Progressive Conservative Caucus Research:* Ian Shugart and Michael Hatfield.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 10:00 o'clock a.m., the Committee adjourned to 11:30 o'clock a.m..

At 11:30 o'clock a.m., the Committee resumed consideration of a draft report.

At 12:35 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING

(77)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 3:35 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, William Haney and Richard Bastien. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus:* Ian Shugart and Michael Hatfield.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 5:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

EVENING SITTING

(78)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 8:10 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

LE MARDI 7 JUILLET 1981

(76)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 45, sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, William Haney et Richard Bastien. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Bureau de recherches du caucus libéral:* David Husband. *Du Bureau de recherches du caucus conservateur:* Ian Shugart et Michael Hatfield.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981, portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport.

A 10 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 11 h 30.

A 11 h 30, le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport.

A 12 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(77)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 h 35, sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, William Haney et Richard Bastien. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Bureau de recherches du caucus conservateur:* Ian Shugart et Michael Hatfield.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981, portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport.

A 17 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DU SOIR

(78)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos, à 20 h 10, sous la présidence de M. Breau (président).

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; William Haney and Michael Mendelson. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 10:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, JULY 8, 1981

(79)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 3.40 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; William Haney and Michael Mendelson. *From the Progressive Conservative Party Caucus:* Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the Liberal Party Caucus:* David Husband.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 6.15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

EVENING SITTING

(80)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 8.15 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; William Haney and Rod Dobell. *From the Progressive Conservative Caucus Research:* Ian Shugart and Michael Hatfield. *From the NDP Caucus Research:* Karen Stotsky.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equaliza-

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; William Haney et Michael Mendelson. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Bureau de recherches du caucus conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981, portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport.

A 22 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 8 JUILLET 1981

(79)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 40 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; William Haney et Michael Mendelson. *Du caucus du Parti progressiste conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du caucus du Parti libéral:* David Husband.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981, portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 18 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DU SOIR

(80)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 20 h 15 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; William Haney et Rod Dobell. *Du Service de recherches du caucus du Parti progressiste conservateur:* Ian Shugart et Michael Hatfield. *Du Service de recherche du caucus du NDP:* Karen Stotsky.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le

tion, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 10:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JULY 9, 1981

(81)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 11:30 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; Ronald LeBlanc, William Haney and A. R. Dobell. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Liberal Party Caucus Research:* David Husband. *From the Progressive Conservative Caucus Research:* Ian Shugart.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 12:55 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING

(82)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 3:40 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell and Richard Bastien. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the Liberal Party Caucus Research:* David Husband.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 6:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 22 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 9 JUILLET 1981

(81)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 30 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; Ronald LeBlanc, William Haney et A. R. Dobell. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Service de recherches du caucus du Parti libéral:* David Husband. *Du Service de recherches du caucus du Parti progressiste conservateur:* Ian Shugart.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 12 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(82)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 40 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell et Richard Bastien. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Service de recherches du caucus du Parti progressiste conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Service de recherches du caucus du Parti libéral:* David Husband.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 18 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

EVENING SITTING

(83)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 8:25 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blenkarn, Breau, Herbert, Loisel, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Ronald LeBlanc. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 9:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

FRIDAY, JULY 10, 1981

(84)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 9:50 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, Michael Mendelson and Ronald LeBlanc. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research:* Ian Shugart. *From the Liberal Party Caucus Research:* David Husband. *From the NDP Caucus Research:* Karen Stotsky.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 12:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING

(85)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 2:20 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R.

SÉANCE DU SOIR

(83)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 20 h 25 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blenkarn, Breau, Herbert, Loisel, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Ronald LeBlanc. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Service de recherches du caucus du Parti progressiste conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 21 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE VENDREDI 10 JUILLET 1981

(84)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 50 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Michael Mendelson et Ronald LeBlanc. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Service de recherches du caucus du Parti progressiste conservateur:* Ian Shugart. *Du Service de recherches du caucus du Parti libéral:* David Husband. *Du Service de recherches du caucus du NPD:* Karen Stotsky.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 12 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(85)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 14 h 20 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R.

Dobell, Ronald LeBlanc and William Haney. *From the Research Branch, Library of Parliament*: Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research*: Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the Liberal Party Caucus Research*: David Husband. *From the NDP Caucus Research*: Karen Stotsky.

On motion of Mr. Blenkarn: *Ordered*,—That the Clerk contact the firm of York Advertising Limited to commission camera-ready art work for various designs needed as part of the Committee's final report.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 4:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, JULY 15, 1981

(86)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 1:10 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: *From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade*: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, Richard Bastien, Michael Mendelson, Ronald LeBlanc and William Haney. *From the Research Branch, Library of Parliament*: Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research*: Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the NDP Caucus Research*: Karen Stotsky.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 5:35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

EVENING SITTING

(87)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 8:20 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: *From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade*: A. R. Dobell, Richard Bastien,

Dobell, Ronald LeBlanc et William Haney. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement*: Christopher Lawless. *Du Service de recherches du caucus du Parti progressiste conservateur*: Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Service de recherches du caucus du Parti libéral*: David Husband. *Du Service de recherches du caucus du NPD*: Karen Stotsky.

Sur motion de M. Blenkarn: *Il est ordonné*,—Que le greffier communique avec la firme York Advertising Limited pour la charger d'effectuer des travaux artistiques de différentes conceptions prêts pour le montage et nécessaires à la rédaction d'une partie du dernier rapport du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 16 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 15 JUILLET 1981

(86)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 13 h 10 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: *Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur*: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Richard Bastien, Michael Mendelson, Ronald LeBlanc et William Haney. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement*: Christopher Lawless. *Du Service de recherches du caucus du Parti progressiste conservateur*: Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Service de recherches du caucus du NPD*: Karen Stotsky.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 17 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DU SOIR

(87)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 20 h 20 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: *Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur*: A. R. Dobell, Richard Bas-

Michael Mendelson and Ronald LeBlanc. *From the Research Branch, Library of Parliament*: Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research*: Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the NDP Caucus Research*: Karen Stotsky.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 10:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JULY 16, 1981

(88)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 10:15 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: *From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade*: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, Michael Mendelson, Ronald LeBlanc and William Haney. *From the Research Branch, Library of Parliament*: Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research*: Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the NDP Caucus Research*: Karen Stotsky.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 1:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING

(89)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 3:35 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: *From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade*: Peter Dobell, Director, A. R. Dobell, Michael Mendelson, Richard Bastien, Ronald LeBlanc and William Haney. *From the Research Branch, Library of Parliament*: Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research*: Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the Liberal Party Caucus Research*: David Husband. *From the NDP Caucus Research*: Karen Stotsky.

Michael Mendelson et Ronald LeBlanc. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement*: Christopher Lawless. *Du Service de recherches du caucus du Parti progressiste conservateur*: Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Service de recherches du caucus du NPD*: Karen Stotsky.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 22 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 16 JUILLET 1981

(88)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 10 h 15 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: *Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur*: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Michael Mendelson, Ronald LeBlanc et William Haney. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement*: Christopher Lawless. *Du Service de recherches du caucus du Parti progressiste conservateur*: Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Service de recherches du caucus du NPD*: Karen Stotsky.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 13 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(89)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 35 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: *Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur*: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Michael Mendelson, Richard Bastien, Ronald LeBlanc et William Haney. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement*: Christopher Lawless. *Du Service de recherches du caucus du Parti progressiste conservateur*: Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Service de recherches du caucus du Parti libéral*: David Husband. *Du Service de recherche du caucus du NPD*: Karen Stotsky.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 5:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

EVENING SITTING (90)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 8:10 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: A. R. Dobell, Michael Mendelson, Richard Bastien, Ronald LeBlanc and William Haney. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the NDP Caucus Research:* Karen Stotsky.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 10:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

FRIDAY, JULY 17, 1981 (91)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 9:45 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: A. R. Dobell, Michael Mendelson, Ronald LeBlanc and William Haney. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research:* Ian Shugart. *From the Liberal Party Caucus Research:* David Husband. *From the NDP Caucus Research:* Karen Stotsky.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 17 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DU SOIR (90)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 20 h 10 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: A. R. Dobell, Michael Mendelson, Richard Bastien, Ronald LeBlanc et William Haney. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Service de recherches du caucus du Parti progressiste conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Service de recherches du caucus du NPD:* Karen Stotsky.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 22 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE VENDREDI 17 JUILLET 1981 (91)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 45 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: A. R. Dobell, Michael Mendelson, Ronald LeBlanc et William Haney. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Service de recherches du caucus du Parti progressiste conservateur:* Ian Shugart. *Du Service de recherches du caucus du Parti libéral:* David Husband. *Du Service de recherches du caucus du NPD:* Karen Stotsky.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

(See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 12:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING (92)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 2:50 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: A. R. Dobell, Michael Mendelson, Richard Bastien, Ronald LeBlanc and William Haney. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the NDP Caucus Research:* Karen Stotsky.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 5:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

MONDAY, JULY 20, 1981 (93)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 1:12 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: A. R. Dobell, Michael Mendelson, Richard Bastien, Ronald LeBlanc and William Haney. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the Liberal Party Caucus Research:* David Husband. *From the NDP Caucus Research:* Karen Stotsky.

On motion of Mr. Blenkarn, it was agreed,—That the Chairman be empowered to authorize reasonable travelling and living expenses for research staff to attend the work of the Committee.

On motion of Mr. Loiselle, it was agreed,—That reasonable travelling expenses be paid to Members of the Committee who have to attend Committee work while the House stands adjourned.

On motion of Mr. Blenkarn, it was agreed,—That any incidental expenses incurred as a result of the Press Confer-

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (92)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 14 h 50 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: A. R. Dobell, Michael Mendelson, Richard Bastien, Ronald LeBlanc et William Haney. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Service de recherches du caucus du Parti progressiste conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Service de recherches du caucus du NPD:* Karen Stotsky.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 17 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 20 JUILLET 1981 (93)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 13 h 12 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: A. R. Dobell, Michael Mendelson, Richard Bastien, Ronald LeBlanc et William Haney. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Service de recherches du caucus du Parti progressiste conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Service de recherches du caucus du Parti libéral:* David Husband. *Du Service de recherches du caucus du NPD:* Karen Stotsky.

Sur motion de M. Blenkarn, il est convenu,—Que le président soit autorisé à consentir des frais raisonnables de déplacement et de séjour pour le personnel de recherche afin d'assister aux travaux du Comité.

Sur motion de M. Loiselle, il est convenu,—Que des frais raisonnables de déplacement soient versés aux membres du Comité qui doivent assister aux travaux du Comité alors que la Chambre ne siège pas.

Sur motion de M. Blenkarn, il est convenu,—Que des frais imprévus encourus par suite de la conférence de presse au

ence, during the latter part of August, be paid for by the Task Force.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 4:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JULY 21, 1981

(94)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 10:15 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, Michael Mendelson and William Haney. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the Liberal Party Caucus Research:* David Husband. *From the NDP Caucus Research:* Karen Stotsky.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 12:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING

(95)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 12:45 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, Michael Mendelson, Richard Bastien and William Haney. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the Liberal Party Caucus Research:* David Husband. *From the NDP Caucus Research:* Karen Stotsky.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the

cours de la dernière partie d'août, soient payés par le groupe de travail.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 16 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 21 JUILLET 1981

(94)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 10 h 15 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Michael Mendelson et William Haney. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Service de recherches du caucus du Parti progressiste conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Service de recherches du caucus du Parti libéral:* David Husband. *Du Service de recherches du caucus du NPD:* Karen Stotsky.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(95)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 12 h 45 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Michael Mendelson, Richard Bastien et William Haney. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Service de recherches du caucus du Parti progressiste conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Service de recherches du caucus du Parti libéral:* David Husband. *Du Service de recherches du caucus du NPD:* Karen Stotsky.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du

Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 5:35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

EVENING SITTING

(96)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 7:45 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: A. R. Dobell, Michael Mendelson, Richard Bastien, Ronald LeBlanc and William Haney. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the NDP Caucus Research:* Karen Stotsky.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 10:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, JULY 22, 1981

(97)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 10:15 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, Michael Mendelson, Ronald LeBlanc and William Haney. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the NDP Caucus Research:* Karen Stotsky.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 17 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DU SOIR

(96)

Le Comité spécial sur les accord fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 19 h 45 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: A. R. Dobell, Michael Mendelson, Richard Bastien, Ronald LeBlanc et William Haney. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Service de recherches du caucus du Parti progressiste conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Service de recherches du caucus du NPD:* Karen Stotsky.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 22 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 22 JUILLET 1981

(97)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 10 h 15 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Michael Mendelson, Ronald LeBlanc et William Haney. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Service de recherches du caucus du Parti progressiste conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Service de recherches du caucus du NPD:* Karen Stotsky.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

At 12:55 o'clock p.m., the Committee adjourned to 1:30 o'clock p.m.

At 1:40 o'clock p.m., the Committee resumed consideration of a draft report.

At 4:25 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JULY 23, 1981

(98)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 1:10 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, Michael Mendelson, Ronald LeBlanc, Richard Bastien and William Haney. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart. *From the NDP Caucus Research:* Karen Stotsky.

On motion of Mr. Blenkarn it was agreed,—That the Committee hire Mr. Gilles Gamase to assist, as required, in the french translation of the Committee's report.

At 3:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to 5:00 o'clock p.m.

At 5:40 o'clock p.m., the Committee resumed consideration of a draft report.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 7:35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

EVENING SITTING

(99)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 8:40 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

Members present: Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc and William Haney. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless. *From the Progressive Conservative Party Caucus Research:* Michael Hatfield and Ian Shugart.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces.

A 12 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 13 h 30.

A 13 h 40, le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 16 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 23 JUILLET 1981

(98)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 13 h 10 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Michael Mendelson, Ronald LeBlanc, Richard Bastien et William Haney. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Service de recherches du caucus du parti progressiste conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart. *Du Service de recherches du caucus du NPD:* Karen Stotsky.

Sur motion de M. Blenkarn, il est convenu,—Que le Comité embauche M. Gilles Gamase pour aider à la traduction française du rapport du Comité, selon les exigences.

A 15 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 17 heures.

A 17 h 40, le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

A 19 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DU SOIR

(99)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 20 h 40 sous la présidence de M. Breau (président).

Membres présents: MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell, Ronald LeBlanc et William Haney. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless. *Du Service de recherches du caucus du Parti progressiste conservateur:* Michael Hatfield et Ian Shugart.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords

(See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.)

The Committee resumed consideration of a draft report.

On motion of Mr. Blenkarn, it was agreed,—That the draft report, as amended, be adopted as the Committee's Second Report to the House and that the Chairman be instructed to present it to the House.

Mr. Blaikie moved,—That this Committee authorize the printing of a special edition of their Second Report and that the Committee print 10,000 copies in English and 3,000 copies in French.

After debate thereon, the question being put on the motion, it was agreed to.

On motion of Mr. Blenkarn, it was agreed,—That the Committee Clerk be authorized to send by Courier copies of the Special Report and other required Committee documents to members of the Special Committee who may be away from their offices during the adjournment of the House of Commons.

In accordance with a motion passed on Monday, March 23, 1981 the brief submitted by the Canadian Nurses Association who were witnesses on Monday, June 1, 1981 printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "FISC-71".)

At 12:15 o'clock a.m., July 24, 1981 the Committee adjourned to the call of the Chair.

fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

Sur motion de M. Blenkarn, il est convenu,—Que le projet de rapport modifié soit adopté comme deuxième rapport du Comité à la Chambre et que l'on demande au président de le présenter à la Chambre.

M. Blaikie propose,—Que le Comité autorise l'impression d'une édition spéciale de son deuxième rapport et que le Comité en fasse imprimer 10,000 exemplaires en anglais et 3,000 exemplaires en français.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Sur motion de M. Blenkarn, il est convenu,—Que le greffier du Comité soit autorisé à envoyer par courrier rapide les exemplaires du rapport spécial et les autres documents requis du Comité aux membres du Comité spécial qui pourraient s'absenter de leur bureau au cours de l'ajournement de la Chambre des communes.

Conformément à la motion adoptée le lundi 23 mars 1981, le mémoire soumis par l'Association des infirmières canadiennes, qui a comparu devant le Comité le lundi 1^{er} juin 1981, sera imprimé en appendice au procès-verbal et aux témoignages de ce jour. (Voir Appendice «FISC-71».)

A 12 h 15, le 24 juillet 1981, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Nino A. Travella

Clerk of the Committee

APPENDIX "FISC-71"



SUBMISSION
TO
PARLIAMENTARY TASK FORCE
ON
FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS

CANADIAN NURSES ASSOCIATION

OTTAWA

MAY 1981

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

The Canadian Nurses Association supports the principles inherent in the Health Charter and urges that all governments engage in the development of criteria to ensure that these principles are upheld for the basic health services and for extended care services. We believe that these criteria should be developed in consultation with appropriate non-governmental organizations.

RECOMMENDATION 1

THAT THE FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS,
TOGETHER WITH RELEVANT NON-GOVERNMENTAL
ORGANIZATIONS, DEVELOP CRITERIA TO ENSURE
THAT THE UNDERLYING PRINCIPLES OF THE
CANADIAN HEALTH INSURANCE SYSTEM ARE BEING
UPHELD AND THAT BARRIERS TO HEALTH CARE ARE
PROHIBITED.

The Canadian Nurses Association urges examination of the proposals forwarded in their brief to Health Services Review '79, and opposes reductions in health care funding in the absence of any planning and implementation of viable alternatives to our present system of health services.

RECOMMENDATION 2

THAT THE EXISTING LEGISLATION UNDERLYING THE
HOSPITAL AND MEDICAL INSURANCE PROGRAMS BE
REVISED TO ALLOW THE EMERGENCE OF A HEALTH
INSURANCE PROGRAM WHICH WOULD STIMULATE THE
DEVELOPMENT OF PRIMARY HEALTH CARE SERVICES
AND PROMOTE THE APPROPRIATE UTILIZATION OF
QUALIFIED HEALTH PERSONNEL.

RECOMMENDATION 3

THAT LEGISLATION BE REVISED TO ENABLE QUALIFIED NURSES AND OTHER PREPARED HEALTH PERSONNEL TO UNDERTAKE SELECTED ACTIVITIES CURRENTLY DEFINED AS MEDICAL ACTS.

RECOMMENDATION 4

THAT THE FEDERAL GOVERNMENT STRONGLY SUPPORT THE INITIATION OF HEALTH PROMOTION, DISEASE PREVENTION, DIAGNOSTIC AND AMBULATORY CARE PROGRAMS THROUGH VARIOUS COMMUNITY-BASED POINTS OF ENTRY.

RECOMMENDATION 5

THAT ALL GOVERNMENTS AND HEALTH PROFESSION ORGANIZATIONS BE URGED TO ADOPT, AS A PRIORITY WITHIN HEALTH PROMOTION AND DISEASE PREVENTION, BETTER AND BROADER HEALTH EDUCATION AND HEALTH COUNSELLING SERVICES.

The Canadian Nurses Association asserts that current funding of post-secondary nursing education is inadequate to meet the need for nursing manpower, particularly in such specialized areas as intensive care and coronary care, preparation for leadership positions, and research training. We believe that the quality of health care in this country depends upon sufficient numbers of well-prepared nurses and that the investment in such post-secondary education is not only essential, but cost-effective.

RECOMMENDATION 6

THAT FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS EARMARK POST-SECONDARY EDUCATION FUNDS FOR THE CONTINUING EDUCATION OF NURSES FOR SPECIALTY PRACTICE AND FOR RE-ENTRY TO NURSING PRACTICE.

RECOMMENDATION 7

THAT FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS EARMARK POST-SECONDARY EDUCATION FUNDS FOR THE PREPARATION OF INCREASED NUMBERS OF NURSES IN BACCALAUREATE, MASTER'S AND DOCTORAL PROGRAMS.

RECOMMENDATION 8

THAT THE FEDERAL GOVERNMENT ESTABLISH MECHANISMS THAT REDUCE FINANCIAL BARRIERS AND PROMOTE EQUITABLE ACCESS TO POST-SECONDARY NURSING EDUCATION IN ALL PARTS OF CANADA.

RECOMMENDATION 9

THAT THE FEDERAL GOVERNMENT, IN CONSULTATION WITH PROVINCIAL GOVERNMENTS AND RELEVANT NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS, SUPPORT THE ESTABLISHMENT OF Ph.D. NURSING PROGRAMS IN CANADIAN UNIVERSITIES.

RECOMMENDATION 10

THAT THE FEDERAL GOVERNMENT EARMARK FUNDS FOR NURSING RESEARCH DEVELOPMENT.

The Canadian Nurses Association recognizes that this is a period of economic restraint and that the federal government is accountable to the public for expenditures. To improve economic and program efficiency of health care services, legislation must be revised to stimulate the development of primary care services, and permit the introduction of new entry points into the system, the use of appropriately qualified health care personnel and the remuneration of health professionals commensurate with their responsibilities, experience and education. The Association will work in concert with government and other agencies to achieve these ends.

RECOMMENDATION 11

THAT ARRANGEMENTS FOR THE FINANCING OF ESTABLISHED
PROGRAMS INCLUDE FISCAL INCENTIVES FOR:

- THE DEVELOPMENT OF PRIMARY HEALTH CARE
SERVICES
- THE APPROPRIATE UTILIZATION OF HEALTH
CARE PERSONNEL
- THE EDUCATIONAL PREPARATION OF NURSES FOR
IMPROVED AND COST-EFFECTIVE HEALTH SERVICES
- NEW COMMUNITY-BASED POINTS OF ENTRY TO HEALTH
CARE SERVICES, PARTICULARLY FOR THE ELDERLY AND
CHRONICALLY ILL
- HEALTH MAINTENANCE AND HEALTH PROMOTION
PROGRAMS
- THE DEVELOPMENT OF EXTENDED CARE SERVICES

TABLE OF CONTENTS

	Page
SUMMARY AND RECOMMENDATIONS	
TABLE OF CONTENTS	
I. INTRODUCTION	
II. HEALTH CARE IN CANADA	
III. NURSING AND HEALTH CARE ECONOMICS	
1. Appropriate Utilization of Health Care Personnel	
2. New Points of Entry to the Health Care System	
3. Prevention of Illness and Promotion of Health	
IV. NURSING EDUCATION AND HEALTH CARE	
V. CONCLUSION	
REFERENCES	
APPENDIX	

INTRODUCTION

The Canadian Nurses Association, with a membership of more than 132,000 registered nurses in Canada, welcomes the opportunity to address the Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements. The Canadian Nurses Association is a federation of ten provincial and one territorial nurses associations. The first two objects of the Association are:

1. to promote high standards of nursing practice in order to provide quality nursing care for the people of Canada;
2. to promote educational programs required to achieve high standards of practice.

The focus in this brief will be on the Established Programs Financing (EPF) arrangements as they pertain to the corporate responsibilities of CNA.

HEALTH CARE IN CANADA

The Canadian Nurses Association has always supported the principles embodied in the Charter of Health for Canadians proposed by the Royal Commission on Health Services in 1964.¹ We believe that reasonable access, universal coverage, comprehensive coverage, portability and public administration are principles that should be the basis of our Canadian health insurance system. We also believe that these principles should apply to extended care services. In a brief presented to Health Services Review '79 entitled, Putting "Health" into Health Care,² CNA acknowledged the achievements made in the area of curative programs and facilities and the high standards of medical and hospital care in Canada. In that brief however, CNA expressed concern about the increasing seriousness of barriers to sickness care and the growth of inequities in health services between provinces. Extra-billing practices, opting out of payment plans, deterrent fees and premiums to users create barriers and threaten the basic principles of our system.

RECOMMENDATION 1

THAT THE FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS,
TOGETHER WITH RELEVANT NON-GOVERNMENTAL
ORGANIZATIONS, DEVELOP CRITERIA TO ENSURE
THAT THE UNDERLYING PRINCIPLES OF THE
CANADIAN HEALTH INSURANCE SYSTEM ARE BEING
UPHELD AND THAT BARRIERS TO HEALTH CARE ARE
PROHIBITED.

NURSING AND HEALTH CARE ECONOMICS

The Canadian Nurses Association supports the concept of an optimum level of health for Canadians but also recognizes that health services must be cost-effective. Fiscal constraints can result in reduced effectiveness of health care agencies and personnel, and threaten their capabilities for treating seriously ill patients. The Association acknowledges the trend to over-reliance on costly acute-care facilities but deplores any reduction in funding to such facilities before viable alternatives are available.

While recognizing the achievements made in the area of sickness care and affirming the necessity of maintaining high standards in this area, CNA emphasizes that it is time to develop new and economical modes of care. These modes should provide alternatives to costly acute care and they should also be directed toward the prevention of illness and the promotion of health.

The CNA proposes several strategies designed to maintain and improve health services while reducing costs: improved utilization of existing health care personnel, development of new points of entry to the health care system, and greater emphasis on disease prevention and health promotion.

Appropriate Utilization of Health Care Personnel

Certain services currently provided by physicians could be provided as effectively and more cost-efficiently by nurses and other health care personnel.* Health care personnel who are competent to perform these services are prevented from doing so due to legal barriers, economic barriers, and the absence of necessary

*E.g., see report by Spitzer and others on the Burlington studies of the nurse practitioner.

organizational structures. However, when it is convenient due to such factors as geographic location, time of day, and physician availability, nurses are deemed capable of performing some of these services. Nurses who work in rural areas, north of the 60th parallel, and in hospitals on evening and night shifts can attest to this situation.³

Due to existing payment systems, physicians are engaged in providing services such as dressing changes, treatment of minor health problems, routine immunizations, and health counselling that are provided effectively by nurses, and at lower cost. Such services can be provided by nurse practitioners* in medical clinics,^{4,5,6,7} nurses and allied health workers in community health centers,⁸ clinical nurse specialists, nurses to carry out follow-up programs in the home⁹ and hospital outpatient departments, and the increased use of public health services and home care programs.¹⁰

There is a growing body of research which supports the hypothesis that the use of nurses as primary health care workers** have major positive impacts on access, cost and quality of care.¹¹ Acceptance of nurses as primary care workers, once people have received such care, is reported in most cases to be high, as evidenced by surveys of attitudes, preferences and consumer behavior.^{12,13,14} Although studies have indicated the cost-effectiveness of the nurse practitioner role, the present fee-for-service system for medical care

* Many terms can be used for nurses in this expanded role: nurse practitioner, nurse clinician, clinical nurse specialist, physician extender, physician assistant, community health nurse. All these vary slightly according to the role. In this brief, we have used the term nurse practitioner as a generic term for all nurses educated for and practicing in this expanded role.

** Primary care in this submission refers to the initial contact by the consumer with the existing health care system. It is to be considered within the broader concept of primary health care as defined by WHO. (See Appendix A)

penalizes a physician financially if he were to hire another health professional to work in his practice. He is unable to bill for the services provided by the health professional that he hires, yet he must use his (reduced) earnings to pay that new worker.¹⁵

CNA believes that physicians should be paid, and paid well, for their services in their areas of expertise. However, hospital and medical insurance schemes and the system of remuneration for physicians determine to a large extent the deployment of nurse practitioners or other resource conserving programs. Until governments recognize and accept the need for the improved utilization of physicians, nurses and other health personnel, this manpower waste will continue unabated.

RECOMMENDATION 2

THAT THE EXISTING LEGISLATION UNDERLYING THE HOSPITAL AND MEDICAL INSURANCE PROGRAMS BE REVISED TO ALLOW THE EMERGENCE OF A HEALTH INSURANCE PROGRAM WHICH WOULD STIMULATE THE DEVELOPMENT OF PRIMARY HEALTH CARE SERVICES AND PROMOTE THE APPROPRIATE UTILIZATION OF QUALIFIED HEALTH PERSONNEL.

RECOMMENDATION 3

THAT LEGISLATION BE REVISED TO ENABLE QUALIFIED NURSES AND OTHER PREPARED HEALTH PERSONNEL TO UNDERTAKE SELECTED ACTIVITIES CURRENTLY DEFINED AS MEDICAL ACTS.

New Points of Entry to the Health Care System

In our current system of health care in Canada, most citizens gain access to illness services through referral by a physician. The North American emphasis on the physician as the "first point of entry" has been criticized in the health care literature, and authorities such as the director-general¹⁶ of the World Health Organization and the Economic Council of Canada¹⁷ have suggested changes in the roles of health workers to increase the efficiency of the health care system in terms of the first point of entry. Nurses can be used for a first point of contact in occupational settings, community clinics, family practice units, clinics attached to hospital outpatient departments, and "storefront" health centres that provide treatment, counselling and referral services.

Alternative points of first entry are particularly needed for large groups within the population, such as the elderly and the chronically ill where health maintenance will reduce the need for more extensive and costly health services. As the proportion of elderly in the Canadian population increases,¹⁸ it is anticipated that there will be an increased demand for hospital and related services.^{19,20} Nurses have already demonstrated through research how nursing interventions can assist the elderly person to remain as self-sufficient as possible, thereby reducing the need for more extensive and costly health services. A research study conducted in 1972,²¹ for example, demonstrated that senior citizens in a building with on-site public health nursing services fared better on scales for morale and mobility and had fewer admissions to hospital than a matched group of tenants in a building that did not have direct access to such nursing care. These results

support the view that the health of elderly persons can be enhanced by access to a health care system without reference either to physicians or hospitals.

Community health nurses, occupational health nurses and public health nurses have demonstrated the effectiveness of their health counselling programs,²² maternal and child programs,²³ community-based pediatric care²⁴ and family health care services.²⁵

RECOMMENDATION 4

THAT THE FEDERAL GOVERNMENT STRONGLY SUPPORT
THE INITIATION OF HEALTH PROMOTION, DISEASE
PREVENTION, DIAGNOSTIC AND AMBULATORY CARE
PROGRAMS THROUGH VARIOUS COMMUNITY-BASED
POINTS OF ENTRY.

Prevention of Illness and Promotion of Health

The Canadian Nurses Association recognizes the current emphasis on illness care within the Canadian health care system and the relative lack of emphasis on health promotion and disease prevention. We support the focus on the factors of lifestyle, environment, and biology as discussed in A New Perspective on the Health of Canadians²⁶ and we would emphasize that nurses are ready to assist in health education programs for the public and to supply support programs as soon as funding is available. Although many of the economic benefits of such an approach are long term ones, such vision is required to reach the goal called for in the Charter of Health for Canadians: "achievement of the highest possible health standards" (italics ours).

A look at any recent consumer magazine, newspaper articles or television programming will reveal just how interested individuals are in taking responsibility for their own health,^{27,28,29,30} learning about their own care, promoting health, changing lifestyles, preventing illnesses, and seeking the proper follow-up care. What is equally important is that Canadians, who can find good quality care in sickness, would have access to qualified assistance in caring for their health--and at reasonable costs.

RECOMMENDATION 5

THAT ALL GOVERNMENTS AND HEALTH PROFESSION ORGANIZATIONS BE URGED TO ADOPT, AS A PRIORITY WITHIN HEALTH PROMOTION AND DISEASE PREVENTION, BETTER AND BROADER HEALTH EDUCATION AND HEALTH COUNSELLING SERVICES.

NURSING EDUCATION AND HEALTH CARE

As Established Programs Financing arrangements affect nursing education, we wish to address several concerns about post-secondary education funding.

The Canadian Nurses Association is concerned about nursing shortages and inadequate funding for the necessary levels of preparation for nurses.

Nurses constitute the largest group of professionals in the field of health care in Canada. They provide nursing services in hospitals, extended care facilities, and in the community. Unlike many other health care services, most nursing services are provided 24 hours a day, seven days a week. Nurses who provide these services are prepared at the post-secondary level of education in community colleges, hospital schools, and universities. The quality of health care in this country depends upon the preparation of sufficient numbers of well-educated nurses.

At the present time, there are regular media reports of nursing shortages in Canada. Such reports of position vacancies are reaffirmed by information from CNA member associations in Newfoundland, Nova Scotia, New Brunswick, Manitoba, Saskatchewan, Alberta and British Columbia.³¹ According to the report of a manpower study conducted in 1980 by the Alberta Hospital Association:

As of July 1980, there were 690 reported vacancies in Alberta hospitals and nursing homes for R.N.'s....Thirty-seven employers reported that budgetary constraints have limited the number of approved positions; a conservative estimate is 366 more positions (which are not in budgets) but which are needed...A conservative estimate of positions which have remained vacant for 30 days is 167 positions...When experienced nurses were required, these positions were vacant for an average³² of 5 to 6 months in medical/surgical areas.

Nurses who have been away from the work force for several years constitute a reserve of potential manpower. Updating programs are needed in order for these nurses to re-enter nursing practice.

Of nursing shortages in Canada, those in the area of specialty practice are most acute. There are inadequate numbers of programs to prepare nurses to work in such areas as intensive care, coronary care, and gerontology,³³ yet some of the programs that do exist are being eliminated or their student enrollments are being reduced. Nurses in rural areas have difficulty gaining access to continuing nursing education and funds are needed to develop innovative programs to reach nurses in these small and remote communities.

The economic and human costs of inadequately preparing nurses for specialized practice is great. For example, nurses prepared for practice in neonatal care can prevent some of the handicaps resulting from respiratory disorders at birth. Nurses are the health professionals most frequently present at the time of birth, and on many occasions they are the only health professionals present. It has been estimated that 33,000 babies born in Canada annually are at risk of handicap.³⁴ The financial cost for a lifetime of medical and custodial care for an individual severely brain damaged at birth is estimated to be between \$275,000 and \$500,000 (1971 dollars).³⁵ The human costs are incalculable.

RECOMMENDATION 6

THAT FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS EARMARK
POST-SECONDARY EDUCATION FUNDS FOR THE CONTINUING
EDUCATION OF NURSES FOR SPECIALTY PRACTICE AND FOR
RE-ENTRY TO NURSING PRACTICE.

A second area of acute shortage is that of nurses prepared to assume leadership positions. In 1964, CNA recommended a ratio of one baccalaureate nurse for every three diploma nurses and the report of a study on nursing education commissioned by the Royal Commission on Health Services recommended that 25% of nursing students be prepared in university programs.³⁶ Although it was recommended that there be baccalaureate programs at York University and Regina, these have not yet been established. According to 1980 data,³⁷ only nine per cent of registered nurses in Canada are prepared at the baccalaureate level. Less than one per cent of nurses are prepared at the master's level or higher. Graduate level education is essential for the clinical nurse specialist role, senior positions in health care and nursing educational institutions, and in the preparation of nurse researchers. There are approximately 4,000 directors and associate directors of nursing in Canada. Of this number, less than half have formal educational preparation beyond the diploma level.³⁸

RECOMMENDATION 7

THAT FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS EARMARK
POST-SECONDARY EDUCATION FUNDS FOR THE PREPARATION
OF INCREASED NUMBERS OF NURSES IN BACCALAUREATE,
MASTER'S AND DOCTORAL PROGRAMS.

With the increasing costs of tuition and the failure of bursary programs to keep pace with the needs of students for financial assistance, general accessibility to post-secondary education has been reduced. Financial barriers have also affected nursing students and the federal government's withdrawal from the Professional Training Grants program has exacerbated the problem for nurses in provinces that have not carried on these programs. Further, the numbers of

bursaries available even in provinces which have maintained such programs are inadequate, given that literally hundreds of nurses need financial assistance.

RECOMMENDATION 8

THAT THE FEDERAL GOVERNMENT ESTABLISH MECHANISMS
THAT REDUCE FINANCIAL BARRIERS AND PROMOTE EQUITABLE
ACCESS TO POST-SECONDARY NURSING EDUCATION IN ALL PARTS
OF CANADA.

Although nursing constitutes the mainstay of health care in hospitals, extended care services, and public health care, there has been minimal support by governments for the preparation of nurse researchers and the conduct of nursing research. Nursing research contributes to the improvement of the quality of nursing care, and can contribute to a reduction in the costs of health care through the investigation of nursing services and techniques that have economic as well as human pay-offs.

Only 81 nurses in Canada hold doctoral degrees.³⁹ Yet it is widely acknowledged that doctoral level study is the traditional level of education for research. Such a level is not available for nurses who wish to study within their own discipline in Canada.⁴⁰ Canadian nurses who undertake doctoral studies in nursing must do so outside of Canada; usually they do so in the United States.⁴¹ In The Report of the Commission on Canadian Studies, the absence of a post-master's level of nursing education was described as "a gross deficiency in our educational system for the health sciences."⁴²

RECOMMENDATION 9

THAT THE FEDERAL GOVERNMENT, IN CONSULTATION
WITH PROVINCIAL GOVERNMENTS AND RELEVANT NON-

GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS, SUPPORT THE ESTABLISHMENT OF Ph.D. NURSING PROGRAMS IN CANADIAN UNIVERSITIES.

RECOMMENDATION 10

THAT THE FEDERAL GOVERNMENT EARMARK FUNDS FOR NURSING RESEARCH DEVELOPMENT.

In sum, given the nursing manpower shortages, the inadequate numbers of nurses prepared for specialty practice, leadership positions, and nursing research, CNA rejects unplanned fiscal changes that would reduce the funding of post-secondary education. Rather than reduced funding, greater funding is required for basic, advanced, and continuing nursing education.

CONCLUSION

The Canadian Nurses Association recognizes that these are times of economic restraint and that the federal government is accountable to the public for federal funds expended on health care and post-secondary education. Health care expenditures as a percentage of the GNP have been maintained at a relatively stable rate over the past several years, yet the costs of health care have increased and are predicted to increase as a greater proportion of the Canadian population is made up of members of the elderly age group. It is not feasible to reduce the percentage of the funds expended on health care when no comprehensive examination of effective, but lower cost alternatives has been conducted. Plans for reductions in health care facilities, services or resources should involve nurses whose role and responsibility is to determine the resources required for safe nursing care.

The fiscal accountability of the federal government can be demonstrated by directing federal funds to effective, accessible, and cost-efficient services. The development of improved health services must take into account the role and education of health professionals prepared at the post-secondary level. Complex legislation for financing is required to achieve improved, yet lower cost health services for Canadians. We believe that the Task Force can put forward comprehensive proposals for fiscal incentives to achieve these ends.

RECOMMENDATION 11

THAT ARRANGEMENTS FOR THE FINANCING OF ESTABLISHED
PROGRAMS INCLUDE FISCAL INCENTIVES FOR:

- THE DEVELOPMENT OF PRIMARY HEALTH CARE
SERVICES
- THE APPROPRIATE UTILIZATION OF HEALTH
CARE PERSONNEL
- THE EDUCATIONAL PREPARATION OF NURSES FOR
IMPROVED AND COST-EFFECTIVE HEALTH SERVICES
- NEW COMMUNITY-BASED POINTS OF ENTRY TO HEALTH
CARE SERVICES, PARTICULARLY FOR THE ELDERLY AND
CHRONICALLY ILL
- HEALTH MAINTENANCE AND HEALTH PROMOTION
PROGRAMS
- THE DEVELOPMENT OF EXTENDED CARE SERVICES

REFERENCES

1. Canada. Royal Commission on Health Services. Report. Ottawa, Queen's Printer, 1965. 2v. (Chairman: Chief Justice Emmett M. Hall).
2. Canadian Nurses Association. Putting "Health" Into Health Care; Submission to Health Services Review '79. Ottawa, 1980. 72 leaves.
3. Graydon, Jane, and Hendry, Judith. Outpost nursing in Northern Newfoundland. Canad. Nurse 73:34-37, Aug. 1977.
4. Spitzer, Walter O. Evidence that justifies the introduction of new health professionals. IN Conference on the Professions and Public Policy, University of Toronto, Oct. 15-16, 1976. Papers Presented at the Conference..., sponsored by the Law and Economics Programme, Faculty of Law, University of Toronto, 1976.
5. Chambers, Larry W., and others. A controlled trial of the impact of the family practice nurse on volume, quality, and cost of rural health services. Med. Care 15:971-981, Dec. 1977.
6. Spitzer, Walter O., and others. The Burlington randomized trial of the nurse practitioner. New Eng. J. Med. 290:251-256, Jan. 31, 1974.
7. Spitzer, Walter O., and others. Nurse practitioners in primary care. Pt. 1. The McMaster University educational program. Pt. 2. Prior attitudes of a rural population. Canad. Med. Ass. J. 108:991-1003, Apr. 21, 1973.
8. Thibaudeau, Marie-France, and Reidy, Mary M. Nursing makes a difference: a comparative study of the health behavior of mothers in three primary care agencies. Int. J. Nurs. Stud. 14:97-107, 1977.
9. Manitoba hospital develops pilot home care program (St. Boniface General Hospital, Winnipeg). Hosp. Admin. Can. 19:8-9, Jan. 1977.
10. Bell, W. Community care for the elderly: an alternative to institutionalization. Gerontologist 13:349-354, Autumn 1973.
11. Lawrence, David. Physician assistants and nurse practitioners: their impact on health care access, costs, and quality. Health Med. Care Serv. Rev. 1, Mar./Apr. 1978.
12. Ames, Harold D. "The Beaverton Project": A Nurse Practitioner Attachment to a Rural Medical Practice - a Descriptive Study. 1975. 125 leaves.
13. Charter, Christine, and others. Attaching a Visiting Nurse to a Group Medical Practice to Change Hospital Stay Patterns. Richmond, B.C., Victorian Order of Nurses, 1975. 246p.

14. Johnson, Dorothy, and others. The clinical specialist as a practitioner. IN New Directions for Nurses, edited by Bonnie Bullough and Vern Bullough. New York, Springer, 1971, p. 14-20.
15. Canada. Community Health Centre Project Committee. The Community Health Centre in Canada; Report to the Conference of Health Ministers. Ottawa, 1972. 48 leaves. (Project director: John E.F. Hastings)
16. Mahler, H. Health - a demystification of medical technology. The Lancet p. 832, Nov. 1, 1975.
17. Boulet, Jac-André, and Grenier, Gilles. Health Expenditures in Canada and the Impact of Demographic Changes on Future Government Health Insurance Program Expenditures. Ottawa, Economic Council of Canada, 1978. 98p. (Discussion Paper no. 123)
18. Canada. Statistics Canada. Population Projections for Canada and the Provinces, 1976-2001. Projection no. 3. Ottawa, n.d. 472 p. (Catalogue no. 91-520)
19. Boulet, Jac-André, and Henderson, David W. Distributional and Redistributive Aspects of Government Health Insurance Programs in Canada. Ottawa, Economic Council of Canada, 1979. 88p. (Discussion paper no. 146)
20. Skoll, S.L. Adding Life to Years; a Report to the Minister of Health of the Province of Saskatchewan Concerning Services and Facilities for the Elderly in Britain, the Scandinavian Countries, Belgium and Holland and Their Relevance to Saskatchewan. Regina, Dept. of Health, 1976. 107p.
21. Flett, Darlene, and others. Evaluation of the Public Health Nurse as Primary Care Providers for Elderly People. Ottawa, Health and Welfare Canada, 1978. 22p. (Health and Welfare Canada. Staff Papers. Long Range Health Planning 78-2).
22. Personal communication: personnel department of the Ottawa Post Office.
23. Lubic, Ruth W. Comprehensive maternity care as an ambulatory service - maternity center associations birth alternative. J. N.Y. State Nurses Ass. 8:19-24, Dec. 1977.
24. Silver, Henry K., and others. The pediatric nurse practitioner program. IN Expanding Horizons for Nurses, edited by Bonnie Bullough and Vern Bullough. New York, Springer, 1977, p. 39-48.
25. Charter, Op. cit.
26. Lalonde, Marc. A New Perspective on the Health of Canadians; a Working Document, by... Minister of National Health and Welfare. Ottawa, Information Canada, 1974. 76p.

27. Morris, Eileen. The crisis in medicare. Homemaker's Magazine 14:18-38, passim, Sep. 1979.
28. Brown, Malcolm C. Medicine at the crossroads. Canad. Consumer 9:17-20, Aug. 1979.
29. Keitner, Wendy. A family attended birth. Chatelaine 82:31, 68-74, Jul. 1979.
30. The Medicine Show, hosted by Ken Lefolil. 10 week series on attitudes toward health care. CBC-TV, 9:30 Thursdays from Jan. 17, 1980.
31. Canadian Nurses Association. Nursing Manpower. Ottawa, Mar. 1981. (Mimeographed report prepared for CNA Board of Directors).
32. Alberta Hospital Association. Nursing Manpower. A Study of Factors in Nursing Supply and Demand in Alberta Hospitals and Nursing Homes. Edmonton, 1980, p. xvi.
33. Ibid.
34. McCreary, J., and Post, Shirley. Coalition for the Prevention of Handicap. Ottawa, Canadian Institute of Child Health, 1978, p.1. (Unpublished)
35. Brown, Joan C. Prevention of Handicap: A Case for Improved Prenatal and Perinatal Care. A Background Paper. Ottawa, Canadian Institute of Child Health, 1978, p. 30-31.
36. Mussallem, Helen K. Nursing Education in Canada. Ottawa, Queen's Printer, 1965. 139p. (Royal Commission on Health Services. Study)
37. Canada. Statistics Canada. Registered Nurses Survey - Preliminary Data, 1980. Ottawa, 1980.
38. Ibid.
39. Larsen, J., and Stinson, S.M. Canadian Nursing Doctoral Statistics, 1980. Ottawa, Canadian Nurses Association, 1980. 33p.
40. Kellogg National Seminar on Doctoral Preparation for Canadian Nurses. Ph.D. (Nursing) Proceedings, edited by Glennis Zilm, and others. Ottawa, Canadian Nurses Association, 1979. 67p.
41. Larsen and Stinson, Op. cit.
42. Symons, T.H.B. To Know Ourselves: The Report of the Commission on Canadian Studies. Ottawa, Association of Universities and Colleges of Canada, 1975, p. 212.

APPENDIX A

Primary Health Care

PRIMARY HEALTH CARE

Primary Health care is essential health care made universally accessible to individuals and families in the community by means acceptable to them, through their full participation and at a cost that the community and country can afford. It forms an integral part both of the country's health system of which it is the nucleus and the overall social and economic development of the community.

Primary Health Care addresses the main health problems in the community, providing promotive, preventive, curative and rehabilitative services accordingly. Since these services reflect and evolve from the economic conditions and social values of the country and its communities, they will vary by country and community, but will include at least: promotion of proper nutrition and an adequate supply of safe water; basic sanitation; maternal and child care, including family planning; immunization against the major infectious diseases; prevention and control of locally endemic diseases; education concerning prevailing health problems and the methods of preventing and controlling them; and appropriate treatment for common diseases and injuries.

In order to make Primary Health Care universally accessible in the community as quickly as possible, maximum community and individual self-reliance requires full community participation in the planning, organization and management of Primary Health Care. Such participation is best mobilized through appropriate education which enables communities to deal with their real health problems in the most suitable ways. They will thus be in a better position to take rational decisions concerning Primary Health Care and to make sure that the right kind of support is provided by the other levels of the national health system. These other levels have to be organized and strengthened so as to support Primary Health Care with technical knowledge, training, guidance and supervision, logistic support, supplies, information, financing and referral facilities including institutions to which unsolved problems and individual patients can be referred.

Primary Health Care is likely to be most effective if it employs means that are understood and accepted by the community and applied by community health workers at a cost the community and the country can afford. These community health workers, including traditional practitioners where applicable, will function best if they reside in the community they serve and are properly trained socially and technically to respond to its expressed health needs.

Since Primary Health Care is an integral part both of the country's health system and of overall economic and social development, without which it is bound to fail, it has to be coordinated on a national basis with the other levels of the health system as well as with the other sectors that contribute to a country's total development strategy.

Source: World Health Organization. Report of the International Conference on Primary Health Care. Alma-Ata, U.S.S.R., 6-12 September 1978. Geneva: WHO, 1978, pp. 34-35.

APPENDICE «FISC-71»



PRÉSENTATION

AU

GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE

SUR LES

ACCORDS FISCAUX ENTRE LE

GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES

ASSOCIATION DES INFIRMIÈRES ET
INFIRMIERS DU CANADA

OTTAWA

MAI 1981

SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS

L'Association des infirmières et infirmiers du Canada souscrit aux principes énoncés par la Charte de la santé et recommande instamment à tous les pouvoirs publics d'établir des critères visant à assurer le respect de ces principes dans le cas des services de santé fondamentaux et des services de soins prolongés. Nous croyons que ces critères devraient être élaborés de concert avec les organismes compétents du secteur privé.

RECOMMANDATION 1

QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX, DE CONCERT AVEC LES ORGANISMES COMPÉTENTS DU SECTEUR PRIVÉ, ÉTABLISSENT DES CRITÈRES VISANT À ASSURER LE RESPECT DES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU RÉGIME D'ASSURANCE-SANTÉ AU CANADA ET À INTERDIRE LES OBSTACLES AUX SERVICES DE SANTÉ.

L'Association des infirmières et infirmiers du Canada recommande instamment l'examen des propositions qu'elle a formulées dans son mémoire à l'Examen des services de santé 79 et s'oppose à toute réduction des crédits affectés aux services de santé avant une planification et une mise en oeuvre préalables de solutions de rechange valables au système actuel de services de santé.

RECOMMANDATION 2

QUE LA LÉGISLATION ACTUELLE, QUI SOUS-TEND LES RÉGIMES D'ASSURANCE-HOSPITALISATION ET D'ASSURANCE MÉDICALE, SOIT RÉVISÉE DE MANIÈRE À PERMETTRE LA

CRÉATION D'UN RÉGIME D'ASSURANCE-SANTÉ PROPRE À
FAVORISER LA MISE EN PLACE DE SERVICES DE SANTÉ
PRIMAIRES, L'AMÉNAGEMENT DE NOUVEAUX POINTS D'ACCÈS
ET L'UTILISATION APPROPRIÉE DU PERSONNEL SANITAIRE
QUALIFIÉ.

RECOMMANDATION 3

QUE SOIT MODIFIÉE LA LÉGISLATION DE MANIÈRE QUE
LES INFIRMIÈRES QUALIFIÉES ET LES AUTRES MEMBRES
COMPÉTENTS DE L'ÉQUIPE SANITAIRE PUISSENT
ENTREPRENDRE DES ACTIVITÉS ACTUELLEMENT CONSIDÉRÉES
COMME DES ACTES MÉDICAUX.

RECOMMANDATION 4

QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL APPUIE ÉNERGIQUEMENT
LA MISE SUR PIED DE PROGRAMMES DE PRÉVENTION, DE
DIAGNOSTICS ET DE SOINS AMBULATOIRES, GRÂCE À
DIVERS POINTS D'ACCÈS AU PLAN COMMUNAUTAIRE.

RECOMMANDATION 5

QUE TOUS LES GOUVERNEMENTS ET TOUTES LES
ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES DE LA SANTÉ
SOIENT INSTAMMENT PRIÉS DE RETENIR EN PRIORITÉ
L'INSTITUTION DE PROGRAMMES D'ÉDUCATION SANITAIRE
MIEUX ET PLUS LARGEMENT CONÇUS, AUX FINS DE LA
PROMOTION DE LA SANTÉ ET DE LA PRÉVENTION DE LA
MALADIE.

L'Association des infirmières et infirmiers du Canada affirme que les crédits actuellement affectés aux études post-secondaires en sciences infirmières sont insuffisants pour satisfaire aux besoins en infirmières, particulièrement dans certains domaines spécialisés, par exemple, les soins intensifs et les soins coronariens, la formation à des postes de direction et la formation à la recherche. Nous croyons que la qualité des services de santé au pays est fonction de la présence en nombre suffisant d'infirmières bien formées et que les investissements dans de telles études post-secondaires sont non seulement essentiels, mais aussi rentables.

RECOMMANDATION 6

QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES GOUVERNEMENTS
PROVINCIAUX AFFECTENT DES CRÉDITS D'ÉDUCATION
POST-SECONDAIRE À LA FORMATION PERMANENTE
D'INFIRMIÈRES DANS UN DOMAINE DE SPÉCIALISATION
ET À LEUR RECYCLAGE EN VUE DE LEUR RETOUR À LA
PRATIQUE INFIRMIÈRE.

RECOMMANDATION 7

QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES GOUVERNEMENTS
PROVINCIAUX AFFECTENT DES CRÉDITS D'ÉDUCATION
POST-SECONDAIRE À LA FORMATION D'UN PLUS GRAND
NOMBRE D'INFIRMIÈRES AU NIVEAU DU BACCALAURÉAT,
DE LA MAÎTRISE ET DU DOCTORAT.

RECOMMANDATION 8

QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ÉTABLISSE DES MÉCANISMES QUI PERMETTENT DE RÉDUIRE LES OBSTACLES FINANCIERS ET DE PROMOUVOIR LE JUSTE ACCÈS AUX ÉTUDES POST-SECONDAIRES EN SCIENCES INFIRMIÈRES DANS TOUTES LES RÉGIONS DU CANADA.

RECOMMANDATION 9

QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, DE CONCERT AVEC LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX ET LES ORGANISMES COMPÉTENTS DU SECTEUR PRIVÉ, APPUIE LA MISE EN PLACE DE PROGRAMMES MENANT AU DOCTORAT EN SCIENCES INFIRMIÈRES DANS LES UNIVERSITÉS CANADIENNES.

RECOMMANDATION 10

QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL AFFECTE DES CRÉDITS AU DÉVELOPPEMENT DE LA RECHERCHE EN SCIENCES INFIRMIÈRES.

L'Association des infirmières et infirmiers du Canada reconnaît que nous traversons actuellement une période d'austérité et que le gouvernement fédéral est comptable à la population de ses dépenses. Si l'on veut améliorer l'efficacité économique et l'efficiencia des services de santé, il faut réviser la législation afin de développer les services de santé

primaires, créer de nouveaux points d'accès aux services, favoriser l'utilisation appropriée de personnel sanitaire qualifié et offrir aux professionnels de la santé une rémunération conforme à leurs responsabilités, leur expérience et leurs études. L'Association collaborera avec les pouvoirs publics et autres institutions à la réalisation de ces objectifs.

RECOMMANDATION 11

QUE LES ACCORDS DE FINANCEMENT DES PROGRAMMES
ÉTABLIS COMPRENNENT DES STIMULANTS FISCAUX
DESTINÉS À :

- LA CRÉATION DE SERVICES DE SANTÉ
PRIMAIRES;
- L'UTILISATION APPROPRIÉE DU PERSONNEL
DE L'ÉQUIPE DE LA SANTÉ;
- LA FORMATION D'INFIRMIÈRES EN VUE
DE DISPENSER DES SERVICES DE SANTÉ
AMÉLIORÉS ET RENTABLES;
- LA CRÉATION DE NOUVEAUX POINTS D'ACCÈS
AUX SERVICES DE SANTÉ, EN PARTICULIER
POUR LES PERSONNES ÂGÉES ET LES MALADES
CHRONIQUES;
- LA MISE EN PLACE DE PROGRAMMES DE MAINTIEN
ET DE PROMOTION DE LA SANTÉ;
- LE DÉVELOPPEMENT DE SERVICES DE SOINS PROLONGÉS.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS	i
TABLE DES MATIÈRES	vi
I. INTRODUCTION	1
II. LES SERVICES DE SANTÉ AU CANADA	2
III. L'ÉCONOMIQUE DES SERVICES INFIRMIERS ET DES SOINS DE SANTÉ	3
1. Utilisation appropriée des professionnels de la santé	3
2. Nouveaux points d'accès au système de santé	6
3. Prévention de la maladie et promotion de la santé	8
IV. L'ENSEIGNEMENT INFIRMIER ET LES SERVICES DE SANTÉ	10
V. CONCLUSION	16
RÉFÉRENCES	18
ANNEXE	21

INTRODUCTION

L'Association des infirmières et infirmiers du Canada, qui regroupe au pays plus de 132 000 infirmières autorisées, est heureuse de l'occasion qui lui est offerte de comparaître devant le Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. L'Association des infirmières et infirmiers du Canada est une fédération de dix associations provinciales et d'une association territoriale d'infirmières et infirmiers. Les deux premiers objets de l'Association sont :

1. de favoriser des normes élevées de pratique infirmière afin d'assurer des soins de qualité à la population du Canada;
2. de faciliter l'élaboration des programmes d'enseignement devant permettre des normes élevées d'exercice de la profession.

Le présent mémoire mettra l'accent sur les accords de financement de programmes établis (FPE), dans la mesure où ils touchent les responsabilités essentielles de l'AIIC.

LES SERVICES DE SANTÉ AU CANADA

L'Association des infirmières et infirmiers du Canada a toujours souscrit aux principes énoncés par la Charte de la santé des Canadiens, proposée, en 1964, par la Commission royale d'enquête sur les services de santé.¹ Nous croyons que notre régime canadien d'assurance-santé devrait reposer sur les principes suivants : accès raisonnable aux soins, universalité du régime, garantie tous risques, transférabilité des prestations et administration par les pouvoirs publics. Nous sommes aussi d'avis que ces principes devraient s'appliquer aux services de santé prolongés. Dans un mémoire présenté à l'Examen des services de santé 79, intitulé Pour revitaliser le système de santé,² l'AIIC fait état des réalisations dans le domaine des services médicaux et hospitaliers au Canada et du haut niveau des soins médicaux et hospitaliers. Dans ce mémoire, toutefois, l'AIIC s'inquiète de la multiplication des obstacles mis à l'obtention des services de santé, et des inégalités croissantes dans les services de santé d'une province à l'autre. La perception par les médecins d'honoraires supplémentaires auprès de leurs patients, le fait pour les médecins de se retirer des programmes d'assurance, l'imposition à l'utilisateur de frais de "dissuasion" ou de cotisations, constituent autant d'obstacles qui mettent en danger les principes fondamentaux de notre régime.

RECOMMANDATION 1

QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES GOUVERNEMENTS
PROVINCIAUX, DE CONCERT AVEC LES ORGANISMES
COMPÉTENTS DU SECTEUR PRIVÉ, ÉTABLISSENT DES
CRITÈRES VISANT À ASSURER LE RESPECT DES
PRINCIPES FONDAMENTAUX DU RÉGIME D'ASSURANCE-
SANTÉ AU CANADA ET À INTERDIRE LES OBSTACLES
AUX SERVICES DE SANTÉ.

L'ÉCONOMIQUE DES SERVICES INFIRMIERS ET DES SOINS DE SANTÉ

L'Association des infirmières et infirmiers du Canada, tout en souscrivant au principe selon lequel il importe d'assurer à tous les Canadiens un niveau optimal de santé, n'en estime pas moins que la prestation des soins doit s'effectuer dans les meilleures conditions possibles de rentabilité. Des contraintes fiscales peuvent diminuer le rendement des services de santé et de leur personnel, et compromettre leur capacité de traiter des malades gravement atteints. L'Association admet qu'on a tendance à accorder une confiance exagérée aux installations dispendieuses pour traiter les maladies aiguës, mais elle déplore qu'on en ait réduit le financement avant d'offrir des solutions de rechange.

Tout en reconnaissant les réalisations obtenues dans le domaine des soins et en affirmant la nécessité d'en maintenir le haut niveau, l'AIIC insiste sur le fait que le temps est venu de trouver des thérapeutiques nouvelles et économiques, susceptibles d'offrir des solutions de rechange aux traitements dispendieux des maladies aiguës, et aussi axées sur la prévention des maladies et la promotion de la santé. L'AIIC propose plusieurs stratégies destinées à maintenir et à relever le niveau des services de santé tout en réduisant les coûts : meilleure utilisation des professionnels de la santé, établissement de nouveaux premiers points de contact avec les services de santé, et accentuation de la prévention des maladies et de la promotion de la santé.

Utilisation appropriée des professionnels de la santé

Certains services actuellement dispensés par des médecins pourraient l'être tout aussi efficacement et à meilleur marché par des infirmières

ou d'autres professionnels de la santé.* Des professionnels de la santé qui ont la compétence voulue pour dispenser des services en sont empêchés par des obstacles juridiques et économiques, et par l'absence des structures organisationnelles nécessaires. Toutefois, lorsque divers facteurs, comme la situation géographique, l'heure et la disponibilité du médecin, rendent leur intervention pratique, les infirmières sont jugées capables de dispenser certains de ces services. Les infirmières qui travaillent dans des régions rurales, au nord du 60^e parallèle et dans des hôpitaux (équipes du soir et de nuit) peuvent confirmer cet état de choses.³

Depuis l'avènement de l'assurance médicale, le médecin s'occupe de services, comme les changements de pansement, les traitements bénins, les immunisations courantes et les conseils d'hygiène, que l'infirmière peut dispenser tout aussi efficacement et à meilleur marché. De tels services peuvent être dispensés par des infirmières praticiennes** dans les cliniques médicales,^{4,5,6,7} des infirmières et d'autres professionnels de la santé dans des centres de santé communautaire,⁸ des infirmières spécialisées et infirmières de chevet pour l'application de programmes complémentaires à domicile⁹ et de services externes dans les hôpitaux, ou encore, par le recours accru aux services de santé publique et aux programmes de soins à domicile.¹⁰

* Par exemple, voir le rapport de Spitzer et autres sur les études de Burlington relatives à l'infirmière praticienne.

** L'infirmière investie de ces fonctions plus étendues peut recevoir diverses appellations : infirmière praticienne, clinicienne spécialisée, auxiliaire médicale, assistante médicale, infirmière communautaire. Ces appellations varient légèrement en fonction des rôles. Nous avons préféré ici utiliser le terme " infirmière praticienne " pour désigner toutes les infirmières ayant reçu formation et exerçant dans ce secteur.

Des études de plus en plus nombreuses confirment l'hypothèse selon laquelle l'utilisation des infirmières pour les soins primaires* a des effets bénéfiques sur l'accès aux soins, leur coût et leur qualité.¹¹ On signale que, dans la plupart des cas, l'infirmière est parfaitement acceptée dans ce rôle, une fois qu'on a reçu ses services. C'est ce que confirment des études sur les attitudes, les préférences et le comportement du consommateur.^{12,13,14} Quoique les études témoignent de la rentabilité du rôle de l'infirmière praticienne, le régime actuel de rémunération à l'acte porte préjudice au médecin sur le plan financier, s'il engage un autre professionnel de la santé pour travailler avec lui. Il ne peut facturer les services effectués par ce nouveau collaborateur, mais en même temps il doit le payer à même son revenu (diminué).¹⁵

L'AIIC estime que les médecins doivent être payés, et bien payés, pour les services qu'ils dispensent dans leur domaine de compétence. Toutefois, les régimes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-santé ainsi que le système de rémunération des médecins déterminent, dans une large mesure, l'utilisation des infirmières praticiennes ou d'autres programmes de conservation des ressources. Tant que les gouvernements ne reconnaîtront pas et n'accepteront pas la nécessité de mieux utiliser médecins, infirmières et autres professionnels de la santé, le gaspillage de ces ressources humaines restera aussi grave.

* Chaque fois qu'il est question de soins primaires dans le présent mémoire, il faut entendre par là le premier contact du client avec le système de santé actuel. On envisage la question dans le contexte plus général des soins de santé primaires définis par l'OMS (voir annexe A).

RECOMMANDATION 2

QUE LA LÉGISLATION ACTUELLE, QUI SOUS-TEND LES RÉGIMES D'ASSURANCE-HOSPITALISATION ET D'ASSURANCE MÉDICALE, SOIT RÉVISÉE DE MANIÈRE À PERMETTRE LA CRÉATION D'UN RÉGIME D'ASSURANCE-SANTÉ PROPRE À FAVORISER LA MISE EN PLACE DE SERVICES DE SANTÉ PRIMAIRES, L'AMÉNAGEMENT DE NOUVEAUX POINTS D'ACCÈS ET L'UTILISATION APPROPRIÉE DU PERSONNEL SANITAIRE QUALIFIÉ.

RECOMMANDATION 3

QUE SOIT MODIFIÉE LA LÉGISLATION DE MANIÈRE QUE LES INFIRMIÈRES QUALIFIÉES ET LES AUTRES MEMBRES COMPÉTENTS DE L'ÉQUIPE SANITAIRE PUISSENT ENTREPRENDRE DES ACTIVITÉS ACTUELLEMENT CONSIDÉRÉES COMME DES ACTES MÉDICAUX.

Nouveaux points d'accès au système de santé

Dans le système actuel de santé au Canada, la plupart des citoyens ont accès aux services en voyant d'abord un médecin. L'accent que l'on place, en Amérique du Nord, sur le médecin comme " premier point de contact " a fait l'objet de critiques dans des ouvrages sur les services de santé, et certaines autorités, par exemple, le directeur général¹⁶ de l'Organisation mondiale de la santé et le Conseil économique du Canada,¹⁷ ont proposé de modifier les rôles des travailleurs de la santé, de manière à relever le degré d'efficacité du système de santé pour

ce qui est du premier point de contact. Les infirmières peuvent servir de premier point de contact dans les milieux professionnels, les cliniques communautaires, les cliniques de médecine familiale, les cliniques rattachées aux services externes d'hôpitaux et les centres de santé " de première ligne " où le malade peut se renseigner, recevoir un traitement, des conseils, ou être dirigé vers d'autres services.

De nouveaux points d'accès doivent être aménagés, notamment dans certains groupes importants de la population, par exemple, les personnes âgées et les malades chroniques, grâce à quoi on évitera le recours à des services de santé plus complets et plus dispendieux. Comme la proportion de personnes âgées dans la population du Canada augmente,¹⁸ on estime que la demande de services hospitaliers et connexes augmentera aussi.^{19,20}

Les infirmières ont déjà montré, par la recherche, comment les interventions propres à leur domaine pouvaient aider les personnes âgées à rester le plus autonomes possible, ce qui permet de réduire les besoins en services plus étendus et plus coûteux. Une étude menée en 1972,²¹ par exemple, a révélé que les personnes âgées logeant dans un immeuble doté d'un service infirmier de santé publique avaient meilleur moral, étaient plus mobiles et moins souvent hospitalisées qu'un groupe correspondant de locataires d'un immeuble où l'accès direct à des soins infirmiers de ce genre était impossible. C'est la preuve que l'état de santé des personnes âgées peut être amélioré par l'existence d'un système de soins qui ne fait appel ni au médecin ni à l'hôpital.

Les infirmières de santé communautaire, les infirmières de santé professionnelle et les infirmières de santé publique ont prouvé l'efficacité de leurs programmes de consultation sanitaire,²² de leurs programmes de soins à la mère et à l'enfant,²³ des soins pédiatriques communautaires²⁴ et des services de santé familiale.²⁵

RECOMMANDATION 4

QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL APPUIE ÉNERGIQUEMENT LA MISE SUR PIED DE PROGRAMMES DE PRÉVENTION, DE DIAGNOSTICS ET DE SOINS AMBULATOIRES, GRÂCE À DIVERS POINTS D'ACCÈS AU PLAN COMMUNAUTAIRE.

Prévention de la maladie et promotion de la santé

L'association des infirmières et infirmiers du Canada reconnaît que le système de santé canadien met actuellement l'accent sur la guérison des maladies et insiste relativement peu sur la promotion de la santé et la prévention. Nous appuyons l'importance donnée au style de vie, à l'environnement et à la biologie, par le document intitulé Nouvelle perspective de la santé des Canadiens.²⁶ Les infirmières - et nous insistons sur ce point - sont disposées à aider à la mise en oeuvre de programmes d'éducation sanitaire destinés à la population, et à fournir des programmes de soutien dès que seront débloqués les crédits nécessaires. Les avantages économiques d'une telle approche ne sont pour beaucoup visibles qu'à longue échéance, mais une telle perspective s'impose pour atteindre l'objectif réclamé dans la Charte de la santé des Canadiens : " des normes de santé les plus élevées possibles " (c'est nous qui soulignons).

Il suffit de parcourir des revues de consommation et des articles de journaux, ou de regarder la télévision pour se rendre compte jusqu'à quel point l'individu s'intéresse à sa santé,^{27,28,29,30} veut apprendre à se soigner, promouvoir la santé, changer son style de vie, prévenir la maladie et trouver les soins de rappel appropriés. Constatation tout aussi importante, les Canadiens, qui ont accès à des soins de qualité lorsqu'ils sont malades, bénéficieraient ainsi d'une aide qualifiée pour prendre soin d'eux-mêmes -- et à bon marché.

RECOMMANDATION 5

QUE TOUS LES GOUVERNEMENTS ET TOUTES LES
ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES DE LA SANTÉ
SOIENT INSTAMMENT PRIÉS DE RETENIR EN PRIORITÉ
L'INSTITUTION DE PROGRAMMES D'ÉDUCATION SANITAIRE
MIEUX ET PLUS LARGEMENT CONÇUS, AUX FINS DE LA
PROMOTION DE LA SANTÉ ET DE LA PRÉVENTION DE LA
MALADIE.

L'ENSEIGNEMENT INFIRMIER ET LES SERVICES DE SANTÉ

Comme les accords de financement des programmes établis influent sur l'enseignement infirmier, nous voulons aborder plusieurs questions relatives au financement des études post-secondaires. L'Association des infirmières et infirmiers du Canada s'inquiète de la pénurie d'infirmières et d'infirmiers et de l'insuffisance des crédits affectés aux indispensables niveaux de formation des infirmières. Les infirmières constituent le groupe le plus nombreux de professionnels de la santé au Canada. Elles dispensent des services infirmiers dans les hôpitaux, les établissements de soins prolongés et la collectivité. Contrairement à un grand nombre d'autres services de la santé, les services infirmiers se dispensent pour la plupart 24 heures par jour et sept jours par semaine. Les infirmières qui dispensent ces services sont formées, après leurs études secondaires, dans des collèges communautaires, des écoles rattachées à des hôpitaux et des universités. La qualité des services de santé au pays dépend de la formation d'un nombre suffisant d'infirmières qualifiées.

À l'heure actuelle, les médias signalent régulièrement des pénuries d'infirmières au Canada. Ces comptes rendus de postes vacants sont confirmés par les renseignements venant d'associations membres de l'AIIC à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie Britannique.³¹ Selon un rapport d'une étude de la main-d'oeuvre, menée en 1980 par l'Alberta Hospital Association :

Au mois de juillet 1980, 690 postes vacants d'infirmières autorisées étaient signalés dans des hôpitaux et des foyers de l'Alberta . . . Trente-sept employeurs ont déclaré que des contraintes budgétaires avaient limité le nombre de postes approuvés; une estimation prudente fixe à 366 le nombre de postes supplémentaires qui sont nécessaires (mais non prévus dans les budgets) . . . D'après une estimation prudente, 167 postes sont restés vacants 30 jours . . . Lorsqu'on avait besoin d'infirmières expérimentées, ces postes restaient vacants de cinq à six mois dans les secteurs médicaux/chirurgicaux.³²

Les infirmières qui sont absentes de la population active depuis plusieurs années constituent une réserve de main-d'oeuvre éventuelle. Il faut des programmes de recyclage pour qu'elles reviennent à la pratique infirmière.

C'est dans la spécialisation que la pénurie d'infirmières au Canada est le plus aiguë. Les programmes actuels de formation d'infirmières dans certains domaines comme les soins intensifs, les soins coronariens et la gériatrie³³ sont insuffisants, et, pourtant, certains sont en voie d'être supprimés, ou le nombre d'inscriptions est réduit. Les infirmières des régions rurales éprouvent de la difficulté à bénéficier de l'éducation permanente; il faut donc des crédits pour mettre sur pied des programmes novateurs destinés aux infirmières des petites localités isolées.

Du point de vue humain et économique, ne pas suffisamment préparer les infirmières à la pratique spécialisée revient finalement très cher. Par exemple, les infirmières averties des soins à donner aux nouveaux nés peuvent prévenir certains handicaps attribuables à des déficiences respiratoires à la naissance.

Les infirmières sont les professionnels de la santé qui assistent le plus souvent à la naissance et, dans bien des cas, elles sont les seules sur place. On estime que 33 000 bébés nés chaque année au Canada risquent d'être handicapés.³⁴ Selon les estimations, il en coûte entre \$275 000 et \$500 000 (dollars de 1971) pour la garde et les soins médicaux d'une personne ayant subi à la naissance de graves dommages au cerveau.³⁵ Du point de vue humain, la perte est incalculable.

RECOMMANDATION 6

QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES GOUVERNEMENTS
PROVINCIAUX AFFECTENT DES CRÉDITS D'ÉDUCATION
POST-SECONDAIRE À LA FORMATION PERMANENTE DES
INFIRMIÈRES DANS UN DOMAINE DE SPÉCIALISATION
ET À LEUR RECYCLAGE EN VUE DE LEUR RETOUR À LA
PRATIQUE INFIRMIÈRE.

Il existe aussi une pénurie aiguë d'infirmières aptes à occuper des postes de direction. En 1964, l'AIIC avait recommandé qu'il y ait une infirmière bachelière pour trois infirmières diplômées et, dans le rapport d'une étude sur l'enseignement infirmier, commandée par la Commission royale d'enquête sur les services de santé, il fut recommandé que 25% des étudiantes infirmières bénéficient de programmes universitaires.³⁶ Même si l'on recommanda que des programmes menant au baccalauréat soient institués à l'université York et à Regina, cette recommandation est restée lettre morte jusqu'ici. Selon des données de 1980,³⁷ seulement neuf pour cent des infirmières autorisées au Canada ont fait des études égales ou supérieures à la maîtrise. Des études

supérieures sont essentielles pour les infirmières qui veulent obtenir des postes de cliniciennes spécialistes, des postes de direction dans des établissements de services de santé ou d'enseignement infirmier, ou encore qui veulent se spécialiser en recherche. Il y a environ 4 000 directrices et directrices associées de personnel infirmier au Canada. De ce nombre, moins de la moitié ont poursuivi des études au-delà du diplôme.³⁸

RECOMMENDATION 7

QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES GOUVERNEMENTS
PROVINCIAUX AFFECTENT DES CRÉDITS D'ÉDUCATION
POST-SECONDAIRE À LA FORMATION D'UN PLUS GRAND
NOMBRE D'INFIRMIÈRES AU NIVEAU DU BACCALAURÉAT,
DE LA MAÎTRISE ET DU DOCTORAT.

Les frais de scolarité ne cessent d'augmenter et les bourses n'arrivent plus à couvrir les besoins d'aide financière des étudiantes; pour ces raisons l'accès général aux études post-secondaires se trouve réduit. Des obstacles d'ordre financier se sont dressés devant les étudiantes infirmières, et le retrait du gouvernement fédéral du programme de subventions de formation professionnelle a aggravé leurs difficultés dans les provinces qui n'ont pas poursuivi ces programmes. De plus, dans les provinces qui les ont conservés, le nombre de bourses offertes est insuffisant, car, sans exagération, des centaines d'infirmières ont besoin d'aide financière.

RECOMMANDATION 8

QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ÉTABLISSE DES
MÉCANISMES QUI PERMETTENT DE RÉDUIRE LES

OBSTACLES FINANCIERS ET DE PROMOUVOIR LE
JUSTE ACCÈS AUX ÉTUDES POST-SECONDAIRES EN
SCIENCES INFIRMIÈRES DANS TOUTES LES RÉGIONS
DU CANADA.

L'infirmière est le pilier des services de santé dans les hôpitaux, les services de santé prolongés et les services de santé publique; pourtant les gouvernements appuient très peu la formation d'infirmières spécialisées en recherche et la recherche en sciences infirmières. Or, cette activité permet d'améliorer la qualité des services infirmiers, et de réduire les coûts des soins de santé par des enquêtes sur les techniques et les services infirmiers qui ont d'heureuses répercussions tant du point de vue économique que du point de vue humain.

Au Canada seulement 81 infirmières sont titulaires d'un doctorat.³⁹ Pourtant, il est généralement reconnu que le doctorat est le niveau traditionnel d'études que doivent atteindre les chercheurs. Ce niveau n'est pas accessible aux infirmières canadiennes qui désirent poursuivre leurs études dans leur propre discipline au Canada.⁴⁰ Si elles désirent entreprendre des études de doctorat en sciences infirmières, elles doivent le faire à l'étranger, habituellement aux États-Unis.⁴¹ Le rapport de la Commission sur les études faites au Canada a décrit l'absence d'études supérieures de maîtrise en sciences infirmières comme "une lacune flagrante de notre système de formation en sciences de la santé".⁴²

RECOMMANDATION 9

QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, DE CONCERT AVEC
LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX ET LES ORGANISMES
COMPÉTENTS DU SECTEUR PRIVÉ, APPUIE LA MISE EN
PLACE DE PROGRAMMES MENANT AU DOCTORAT EN SCIENCES
INFIRMIÈRES DANS LES UNIVERSITÉS CANADIENNES.

RECOMMANDATION 10

QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL AFFECTE DES
CRÉDITS AU DÉVELOPPEMENT DE LA RECHERCHE
EN SCIENCES INFIRMIÈRES.

Bref, compte tenu de la pénurie d'infirmières et du nombre insuffisant d'infirmières formées à la pratique spécialisée, à la direction et à la recherche, l'AIIC rejette les changements fiscaux non planifiés qui réduiraient les crédits affectés aux études post-secondaires. Bien au contraire, il faudrait augmenter les crédits affectés aux études fondamentales, avancées et permanentes en sciences infirmières.

CONCLUSION

L'Association des infirmières et infirmiers du Canada admet que nous connaissons actuellement une période d'austérité et que le gouvernement fédéral est comptable à la population des crédits fédéraux affectés aux services de santé et aux études post-secondaires. Les dépenses au chapitre des services de santé sont, en pourcentage du PNB, restées relativement stables au cours des dernières années; pourtant, les coûts des services de santé ont augmenté et devraient augmenter encore avec le vieillissement de la population canadienne. Il est impensable de réduire le pourcentage des crédits affectés aux services de santé sans procéder à aucun examen exhaustif de solutions de rechange efficaces, mais moins dispendieuses. Les infirmières doivent participer à tout projet de réduction des installations, services ou ressources, car c'est à elles qu'il revient de déterminer ce qui est indispensable à des soins infirmiers efficaces et sûrs.

Le gouvernement fédéral peut montrer sa responsabilité financière en affectant ses crédits à des services efficaces, accessibles et rentables. L'établissement de services de santé améliorés doit tenir compte du rôle et de l'éducation de professionnels de la santé de niveau post-secondaire. Une mesure législative complexe, traitant du financement, s'impose en vue d'améliorer et de rendre moins dispendieux les services de santé aux Canadiens. Nous croyons que le Groupe de travail peut formuler des propositions exhaustives de stimulants fiscaux à cette fin.

RECOMMANDATION 11

QUE LES ACCORDS DE FINANCEMENT DES PROGRAMMES
ÉTABLIS COMPRENNENT DES STIMULANTS FISCAUX
DESTINÉS À :

- LA CRÉATION DE SERVICES DE SANTÉ
PRIMAIRES;
- L'UTILISATION APPROPRIÉE DU PERSONNEL
DE L'ÉQUIPE DE LA SANTÉ;
- LA FORMATION D'INFIRMIÈRES EN VUE DE
DISPENSER DES SERVICES DE SANTÉ AMÉLIORÉS
ET RENTABLES;
- LA CRÉATION DE NOUVEAUX POINTS D'ACCÈS
AUX SERVICES DE SANTÉ, EN PARTICULIER
POUR LES PERSONNES ÂGÉES ET LES MALADES
CHRONIQUES;
- LA MISE EN PLACE DE PROGRAMMES DE MAINTIEN
ET DE PROMOTION DE LA SANTÉ;
- LE DÉVELOPPEMENT DE SERVICES DE SOINS PROLONGÉS.

RÉFÉRENCES

1. Canada. Commission royale d'enquête sur les services de santé. Rapport. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965. 2v. (Président: Juge en chef Emmett M. Hall).
2. Association des infirmières et infirmiers du Canada. Pour revitaliser le système de santé: mémoire présenté à l'examen des services de santé '79. Ottawa, 1980. 79 feuillets.
3. Graydon, Jane, and Hendry, Judith. Outpost nursing in Northern Newfoundland. Canad. Nurse 73:34-37, Aug. 1977.
4. Spitzer, Walter O. Evidence that justifies the introduction of new health professionals. IN Conference on the Professions and Public Policy, University of Toronto, Oct. 15-16, 1976. Papers Presented at the Conference..., sponsored by the Law and Economics Programme, Faculty of Law, University of Toronto, 1976.
5. Chambers, Larry W., and others. A controlled trial of the impact of the family practice nurse on volume, quality, and cost of rural health services. Med. Care 15:971-981, Dec. 1977.
6. Spitzer, Walter O., and others. The Burlington randomized trial of the nurse practitioner. New Eng. J. Med. 290:251-256, Jan. 31, 1974.
7. Spitzer, Walter O., and others. Nurse practitioners in primary care. Pt. 1. The McMaster University educational program. Pt. 2. Prior attitudes of a rural population. Canad. Med. Ass. J. 108:991-1003, Apr. 21, 1973.
8. Thibaudeau, Marie-France, and Reidy, Mary M. Nursing makes a difference: a comparative study of the health behavior of mothers in three primary care agencies. Int. J. Nurs. Stud. 14:97-107, 1977.
9. Manitoba hospital develops pilot home care program (St. Boniface General Hospital, Winnipeg). Hosp. Admin. Can. 19:8-9, Jan. 1977.
10. Bell, W. Community care for the elderly: an alternative to institutionalization. Gerontologist 13:349-354, Autumn 1973.
11. Lawrence, David. Physician assistants and nurse practitioners: their impact on health care access, costs, and quality. Health Med. Care Serv. Rev. 1, Mar./Apr. 1978.
12. Ames, Harold D. "The Beaverton Project": A Nurse Practitioner Attachment to a Rural Medical Practice - a Descriptive Study. 1975. 125 leaves.
13. Charter, Christine, and others. Attaching a Visiting Nurse to a Group Medical Practice to Change Hospital Stay Patterns. Richmond, B.C., Victorian Order of Nurses, 1975. 246p.

14. Johnson, Dorothy, and others. The clinical specialist as a practitioner. IN New Directions for Nurses, edited by Bonnie Bullough and Vern Bullough. New York, Springer, 1971, p. 14-20.
15. Canada. Comité de l'étude sur les centres de soins communautaires de santé. Le centre communautaire de santé au Canada; rapport présenté à la conférence des ministres de la Santé. Ottawa, 1972. 49 feuillets. (Directeur: John E.F. Hastings)
16. Mahler, H. Health - a demystification of medical technology. The Lancet p. 832, Nov. 1, 1975.
17. Boulet, Jac-André, and Grenier, Gilles. Health Expenditures in Canada and the Impact of Demographic Changes on Future Government Health Insurance Program Expenditures. Ottawa, Economic Council of Canada, 1978. 98p. (Discussion Paper no. 123)
18. Canada. Statistique Canada. Projections démographiques pour le Canada et les provinces, 1976-2001. Projection numéro 3. Ottawa, 1979. 472p. (Catalogue n° 91-520)
19. Boulet, Jac-André, and Henderson, David W. Distributional and Redistributive Aspects of Government Health Insurance Programs in Canada. Ottawa, Economic Council of Canada, 1979. 88p. (Discussion paper no. 146)
20. Skoll, S.L. Adding Life to Years; a Report to the Minister of Health of the Province of Saskatchewan Concerning Services and Facilities for the Elderly in Britain, the Scandinavian Countries, Belgium and Holland and Their Relevance to Saskatchewan. Regina, Dept. of Health, 1976. 107p.
21. Flett, Darlene, and others. Evaluation of the Public Health Nurse as Primary Care Providers for Elderly People. Ottawa, Health and Welfare Canada, 1978. 22p. (Health and Welfare Canada. Staff Papers. Long Range Health Planning 78-2).
22. Personal communication: personnel department of the Ottawa Post Office.
23. Lubic, Ruth W. Comprehensive maternity care as an ambulatory service - maternity center associations birth alternative. J. N.Y. State Nurses Ass. 8:19-24, Dec. 1977.
24. Silver, Henry K., and others. The pediatric nurse practitioner program. IN Expanding Horizons for Nurses, edited by Bonnie Bullough and Vern Bullough. New York, Springer, 1977, p. 39-48.
25. Charter, Op. cit.
26. Lalonde, Marc. Nouvelle perspective de la santé des Canadiens; un document de travail, par ... Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Ottawa, Information Canada, 1974. 82p.

27. Morris, Eileen. The crisis in medicare. Homemaker's Magazine 14:18-38, passim, Sep. 1979.
28. Brown, Malcolm C. Medicine at the crossroads. Canad. Consumer 9:17-20, Aug. 1979.
29. Keitner, Wendy. A family attended birth. Chatelaine 82:31, 68-74, Jul. 1979.
30. The Medicine Show, hosted by Ken Lefolil. 10 week series on attitudes toward health care. CBC-TV, 9:30 Thursdays from Jan. 17, 1980.
31. Canadian Nurses Association. Nursing Manpower. Ottawa, Mar. 1981. (Mimeographed report prepared for CNA Board of Directors).
32. Alberta Hospital Association. Nursing Manpower. A Study of Factors in Nursing Supply and Demand in Alberta Hospitals and Nursing Homes. Edmonton, 1980, p. xvi.
33. Ibid.
34. McCreary, J., and Post, Shirley. Coalition for the Prevention of Handicap. Ottawa, Canadian Institute of Child Health, 1978, p.1. (Unpublished)
35. Brown, Joan C. Prevention of Handicap: A Case for Improved Prenatal and Perinatal Care. A Background Paper. Ottawa, Canadian Institute of Child Health, 1978, p. 30-31.
36. Mussallem, Helen K. La formation infirmière au Canada. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966. 144p. (Commission royale d'enquête sur les services de santé. Etude).
37. Canada. Statistics Canada. Registered Nurses Survey - Preliminary Data, 1980. Ottawa, 1980.
38. Ibid.
39. Larsen, J., et Stinson, S.M. Statistiques relatives aux infirmières canadiennes possédant un doctorat, 1980. Ottawa, Association des infirmières et infirmiers du Canada, 1980. 38p.
40. Seminaire national Kellogg en vue d'une préparation au niveau doctoral pour les infirmières et les infirmiers du Canada. Ph.D. (Nursing). Rapport, sous la direction de Glennis Zilm, et autres. Ottawa, Association des infirmières et infirmiers du Canada, 1979. 73p.
41. Larsen, et Stinson, Op. cit.
42. Symons, T.H.B. To Know Ourselves: The Report of the Commission on Canadian Studies. Ottawa, Association of Universities and Colleges of Canada, 1975, p. 212.

ANNEXE A

Soins de santé primaires

LES SOINS DE SANTÉ PRIMAIRES

On entend par soins de santé primaires des soins de santé essentiels universellement accessibles à tous les individus et à toutes les familles de la communauté par des moyens qui leur sont acceptables, avec leur pleine participation à un coût abordable pour la communauté et le pays. Les soins de santé primaires font partie intégrante du système de santé du pays, dont ils constituent le noyau, ainsi que du développement social et économique global de la communauté.

Les soins de santé primaires ont pour vocation de maîtriser les principaux problèmes de santé de la communauté et revêtent diverses formes : actions de promotion, de prévention, de soins curatifs et de réadaptation. En tant qu'ils sont un reflet et qu'ils procèdent des conditions économiques et des valeurs sociales du pays et de ses communautés constitutives, ils varieront d'un pays et d'une communauté à l'autre, mais ils comprendront au minimum les activités suivantes : promotion d'une nutrition correcte et d'un approvisionnement convenable en eau saine; mesures d'assainissement de base; santé maternelle et infantile, y compris planification familiale; vaccination contre les grandes pathologies infectieuses; prévention et réduction des endémies locales; éducation concernant les problèmes de santé prédominants et les moyens de les prévenir et de les maîtriser; traitement approprié des maladies et des traumatismes courants.

Pour rendre le plus rapidement possible les soins de santé primaires universellement accessibles dans la communauté, il est essentiel qu'individus et communauté assument au maximum eux-mêmes la responsabilité des actions de développement de la santé. L'accession à cette autoresponsabilité requiert que la communauté participe pleinement à la planification, à l'organisation et à la gestion des soins de santé primaires. La meilleure façon de mobiliser cette participation réside dans une action éducative destinée à rendre la communauté capable de s'attaquer de la façon la plus adéquate à ses problèmes de santé réels. La communauté sera ainsi mieux en mesure de prendre des décisions rationnelles sur les soins de santé primaires et de veiller à ce que l'aide de la sorte requise soit fournie par les autres instances du système de santé national. Les instances en question doivent être organisées et renforcées de manière à pouvoir apporter aux soins de santé primaires les diverses formes d'appui dont ils ont besoin : connaissances techniques, formation, directives et encadrement, soutien logistique, fourniture, information, aide financière et équipements d'orientation/recours, y compris institutions auxquelles puissent être soumis les problèmes non résolus ou adressés des patients individuels.

Les soins de santé primaires seront d'autant plus efficaces qu'ils mettront en oeuvre des moyens qui soient bien compris et acceptés par la communauté et qui soient appliqués par les agents de santé communautaires à un coût abordable pour la communauté et pour le pays. Ces personnels de santé communautaires, auxquels pourront être intégrés les praticiens traditionnels au cas où les circonstances s'y prêtent, rendront le maximum de services s'ils résident dans la communauté qu'ils desservent et si leur formation les a socialement et techniquement préparés à répondre aux besoins de santé exprimés de la communauté.

Les soins de santé primaires faisant partie intégrante tant du système de santé du pays que de développement socio-économique global, sans lequel ils sont voués à l'échec, il est indispensable de les coordonner au plan national avec les autres échelons du système de santé ainsi qu'avec les autres secteurs qui concourent à la stratégie nationale de développement global.

Source : Organisation mondiale de la Santé. Rapport de la Conférence internationale sur les soins de santé primaires. Alma-Ata, U.R.S.S., 6-12 septembre 1978. Genève, OMS, 1978, p. 38-39.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

At 9:37 a.m.

From Economic Council of Canada:

Dr. David Slater, Chairman;
Dr. Peter Cornell, Senior Advisor;
Dr. David Sewell, Director of the Fiscal Studies Group.

A 9 h 37 du matin

Du Conseil économique du Canada:

M. David Slater, président;
M. Peter Cornell, conseiller principal;
M. David Sewell, directeur du groupe d'études fiscales.



CANADA

INDEX

SPECIAL COMMITTEE ON

Federal-Provincial Fiscal Arrangements

HOUSE OF COMMONS

Issues 1-29

•

1981

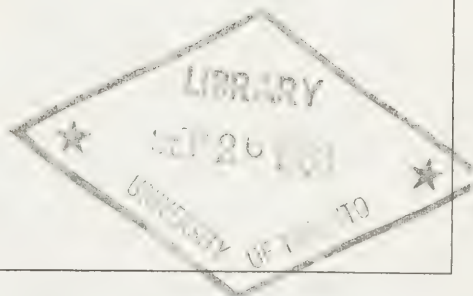
•

1st Session

•

32nd Parliament

Chairman: Mr. Herb Breau



Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

INDEX

HOUSE OF COMMONS COMMITTEES—OFFICIAL REPORT

FIRST SESSION—THIRTY-SECOND PARLIAMENT

Abbreviations: A.=Appendices. Amdt.=amendment. M.=motion. S.O.=standing order.

DATES AND ISSUES

—1981—

March:	23rd, 1; 31st, 2.
April:	2nd, 14th, 23rd, 2; 27th, 3; 28th, 4.
May:	4th, 5; 5th, 6; 6th, 7; 7th, 8; 11th, 9; 12th, 10; 13th, 11; 14th, 12; 19th, 13; 20th, 14; 21st, 15; 27th, 16; 28th, 17; 29th, 18.
June:	1st, 19; 2nd, 20; 3rd, 21; 4th, 22; 5th, 23; 8th, 24; 9th, 25; 11th, 26; 12th, 27; 22nd, 28; 23rd, 25th, 26th, 29th, 30th, 29.
July:	7th, 8th, 9th, 10th, 15th, 16th, 17th, 20th, 21st, 22nd, 23rd, 29.

AUCC, *see* Association of Universities and Colleges

Adams, Mr. Alan H. (Dean, C.M.C.C., Canadian Chiropractic Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 24:12-5

Adult Occupational Training Act, *see* Education

Advisory Committee on Reconstruction (1943), *see* Federal-provincial relations—Post-war, March report

Affirmative action programs, compliance, failure, withholding equalization payments, 25:105-6

Age and Opportunity Centre (Winnipeg)
Background, 13:4-5
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Agricultural products, *see* Potatoes

Agriculture, *see* Universities and colleges—Research and development

Airports, Charlottetown, 6:73, 79

Aitken, Mr. Don (Alberta Federation of Labour; Alberta Friends of Medicare)
Federal-provincial fiscal arrangements, 19:28-30, 36-8, 43-5

Alaska highway gas pipeline, *see* Native people

Alberta
Bonds, default, special federal legislation to protect Sun Life Company, 19:95-6
Cultural institutions, buildings, etc., 19:96
Resource revenues, using to pay operating expenditures, 19:104
See also Doctors—Income; Education, post-secondary—Federal funding; Equalization payments; Health care—Facilities—Funding—Statistics; Income tax—Corporation; Medicare—Premiums; Oil and oil products—Price; Transfer payments to provinces; Universities and colleges—Accessibility—Funding—Participation rate

Alberta Friends of Medicare
Background, etc., 19:28-9
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Alberta Heritage Savings Trust Fund
Excluding from equalization formula, 19:127-8
Increasing as long as light conventional crude lasts, 3:41
Use, 19:125

Alberta Medical Association
Background, etc., 19:5-6
See also Health care; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Alberta Public Health Association, *see* Health care;
Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Alberta Social Credit Party, *see* Constitution; Equalization payments—Calculation method; Federal-provincial relations—Revenue sharing; Natural resources—Ownership; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Appendices

Assistance Plan, Nfld. government submission, 5A:12-6
Disabled and handicapped
British Columbia Association for the Mentally Retarded submission, 20A:1-5
Canadian Association for the Mentally Retarded brief, 25A:18-25
Mental health, children, Ontario Association of Children's Mental Health Centres submission, 8A:39-43

Appendices—Cont.

Education, post-secondary
Association of Atlantic Universities submission, 18A:35-40
Association of University of New Brunswick Teachers brief, 16A:23-47
British Columbia government submission, 21A:26-9
Canadian Association for Adult Education submission, 9A:60-75
Dalhousie University submission, 18A:45-52
Federation of New Brunswick Faculty Associations brief, 16A:1-22
Fox statement, 26A:5-7
Labrador Regional Steering Committee brief, 5A:20-2
McGill University submission, 26A:1-4
Mount Saint Vincent University submission, 18A:43-4
Northwest Territories government submission, 23A:9-13
Nova Scotia Confederation of University Faculty Association submission, 18A:53-73
Saint Mary's University submission, 18A:41-2
Saskatchewan Universities Commission brief, 15A:11-5
School Counsellors Association of Newfoundland and Labrador brief, 5A:17-9
University of British Columbia submission, 21A:30-6
University of New Brunswick submission, 16A:48-52
University of Prince Edward Island brief, 6A:11-3
University of Saskatchewan Graduate Students' Association submission, 15A:18-9
University of Saskatchewan Students' Arts and Science Society, 15A:19-20
University of Saskatchewan Students' Union brief, 15A:16-8
Established programs financing
Canadian Bar Association submission, 12A:27-45
Social Planning Council of Metropolitan Toronto brief, 7A:4-25
Fiscal arrangements
Breau letter
Premier Davis of Ontario, 8A:1
Premier Lyon of Manitoba, 14A:18-9
Premier MacLean of Prince Edward Island, 6A:1-2
British Columbia government submission, 21A:1-25
Canadian Union of Public Employees brief, 10A:129-84
Economic Council of Canada paper, 28A:1-74
MacEachen statement, 2A:1-16
New Brunswick New Democratic Party submission, 16A:60-8
Newfoundland government submission, 5A:1-11
Northwest Territories government submission, 23A:1-5
Nova Scotia government submission, 18A:18-34
Prince Edward Island government submission, 6A:3-10
Saint John Board of Trade submission, 16A:53-9
Social Planning Council of Kitchener-Waterloo submission, 8A:3-38
Tax harmonization, Thirsk papers, 4A:1-46
Treasurer of Ontario Frank Miller letter to Task Force Chairman, 8A:2
University financing, letter to prime minister, 3A:1-4
Health care
Alberta Medical Association brief, 19A:1-17
British Columbia Health Association brief, 21A:37-43
Canadian Hospital Association submission, 11A:1-49
Canadian Medical Association brief, 10A:1-44
Canadian Nurses' Association submission, 29A:1-26
Medical Society of Nova Scotia submission, 18A:1-7
Northwest Territories government submission, 23A:6-8
Registered Nurses' Association of Ontario briefs, 10A:185-214
Saskatchewan Medical Association submission, 15A:4-10
Health Services Review, 1979, Hall (Emmett) commission, Canadian Association of Social Workers submission, 4A:50-61
Indians, fiscal arrangements, Federation of Saskatchewan Indians brief, 10A:45-128

Appendices—Cont.

- Indians, health care, Hildes brief, 13A:1-6
- Natural resources, Powrie brief, 19A:18-22
- Social policy, Dean Garber brief, 7A:26-9
- Social services
 - Alderman Kanter brief, 7A:30-1
 - Association de Centres de service sociaux du Québec brief, 25A:1-17
 - Bégin statement, 26A:8-17
 - Council on Social Development submission, 12A:1-26
 - Glace Bay Citizens Service League brief, 18A:74-5
 - Halifax, N.S., Social Planning Department submission, 18A:8-17
 - La Fédération québécoise anti-pauvreté brief, 25:26-39
 - Legal Aid Lawyers Association, Winnipeg, Man., submission, 14A:7-17
 - Northwest Territories government submission, 23A:6-8
 - Saskatchewan Co-ordinating Council on Social Planning submission, 15A:1-3
 - Social Planning Council of Metropolitan Toronto, graphs and charts, 7A:1-3
 - Social Planning Council of Winnipeg brief, 14A:1-6
 - Social welfare, division of powers, Canadian Association of Social Workers submission to Constitution of Canada (Special Joint) Committee, 4A:47-9
 - Universities and colleges, funding, Canadian Association of University Teachers submission, 9A:1-27
 - Universities and colleges, funding, Social Science Federation of Canada submission, 9A:28-59

Armstrong, Mr. Allayne (Professional Officer, Federation of New Brunswick Faculty Associations)
Federal-provincial fiscal arrangements, 16:77

Arnold, Dr. Hugh (Canadian Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 10:18-20

Assembly of First Nations, *see* Native people

Assistance Plan

- "Adequacy", definition, 4:58, 70
- Atlantic provinces
 - Additional compensation, 21:127
 - See also below* Cost sharing
- Background/objectives, 5:7-8; 7:67-8; 26:40
- Capping, 13:19
- Community Services Council of Newfoundland and Labrador, recommendations, 5:10-1
- Cost sharing
 - Agreements, federal government opting out, 4:70-5
 - Atlantic provinces, (1970, 1975) reports, government position, 26:52-3
 - Regional disparities, rich/poor provinces, 18:54, 65-6; 26:54-5, 64
 - Use *per capita*, differences, 4:66-8
 - See also below* Funding
- Deficiencies, 4:65-6
- Eligibility, expanding, 16:34-5; 18:51-2
- Equalization factor, including, 21:126-7; 26:42, 50
- Expansion, Oct. 28/80 budget, 4:59
- Federal role, 14:32-4, 46-8, 54-9; 16:114, 124
- Funding
 - Block/cost sharing, 12:83-7, 92-3; 14:24, 28-31, 38, 42-3; 15:34-5, 41; 16:61-3, 92-3; 18:50-1, 60-1, 64; 20:5, 35; 21:43, 54; 25:23; 26:54-5, 60-1; 27:13; 28:12, 21-3
 - See also* Social services
 - Centralized/decentralized system, 3:34-5
 - Cost sharing, retaining, 16:48-9
 - Manitoba, 14:42-50
 - Municipality of Crowsnest Pass position, 19:112

Assistance Plan—Cont.**Funding—Cont.**

- National Union of Provincial Government Employees, position, 20:75-6
 - New Brunswick, 16:40, 54
 - Newfoundland, 5:9, 13, 23
 - Nova Scotia, 18:54-6, 64
 - Ontario, 7:14-20; 8:24
 - Per Capita* grants, provincial differences, 16:124-6; 18:54-5, 62; 26:54
 - Reduction/withdrawal, effects, 8:9; 18:50; 25:8; 26:42-3
 - Social services/welfare services, 21:9; 28:24
 - Voluntary Resource Council of Prince Edward Island, comments, 6:57-8
 - Guaranteed annual income, 4:73; 12:14; 16:93
 - Hidden welfare system, 14:41
 - See also* Taxation—Tax expenditures
 - Incentives to employable people to look for work, 4:72-3
 - Income maintenance programs, 4:58-9; 12:11-2, 30; 26:40
 - Municipal role, 12:83-7
 - Legislation affecting, withdrawing, 7:41-2
 - Legislation, amending, 8:10-1
 - Mobility rights, 4:70; 5:11, 14; 7:35, 60-1; 8:19-20; 14:44-5
 - Charter of rights, affecting, 7:51
 - Municipal involvement
 - New Brunswick, 16:179
 - See also* Social services
 - Municipal welfare assistance, loans from provinces, not cost shared, 14:44, 48-9
 - See also* Welfare
 - National standards, 5:11; 7:43; 12:28; 14:43-4, 53; 18:63-4
 - Need, provinces setting standards, 4:57-8; 12:11-2; 14:31-4, 54; 16:114; 18:63-4
 - Appeal boards, *see* Welfare
 - Needs test, 7:15-6; 27-9; 14:30-1; 18:27, 47-8
 - Negative income tax, replacing, 12:14, 70-2, 75-7; 16:126-7
 - Newfoundland government submission, 5A:12-6
 - Provincial participation, increasing, 6:34
 - Regional disparities, 5:11; 16:117, 130
 - Review, 1978, 26:50
 - Social services/welfare services, percentages costs, N.B., Que., Nfld., comparing, 25:11-3
 - Tax credits, reducing, 25:11
 - Welfare services
 - Potential not realized, 4:58
 - See also above* Funding, Social services
 - See also* Disabled and handicapped—Mental retardation/illness; Labour mobility; Poverty; Social services—Funding—Recipients
- Association des Centres de service sociaux du Québec**, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Social services
- Association of Atlantic Universities**, *see* Education, post-secondary; Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Association of Municipalities of Ontario**
Membership, 12:78-9
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Association of the University of New Brunswick Teachers**, *see* Education, post-secondary; Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC)**
Membership, 3:80-1, 98
See also Education, post-secondary—Federal funding; Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Universities and colleges—Funding, Established programs

- Atlantic provinces**
Economic conditions, 21:131-2
See also Assistance Plan; Economic development; Education, post-secondary; Equalization payments; Health care; Transfer payments to provinces; Universities and colleges—Funding—*Per capita* budgets
- Atomic energy**
Industry, benefits to Ont., 6:89-91
Research and development, 6:89
- Atomic Energy of Canada Limited** (Ottawa), debt, \$893 million write-off, 6:89
- Australia**, *see* Equalization payments
- Automotive industry**, lay-offs, unemployment, etc., 3:40-1
- Badcock, Mr. Bill** (Legal Counsel, National Indian Brotherhood)
Federal-provincial fiscal arrangements, 11:40-4
- Baergen, Dr. E.H.** (Executive Director, Saskatchewan Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 15:48-54, 57, 62
- Baltzen, Dr. M.** (Chairman, Council on Economics, Canadian Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 10:30-5, 43, 46, 51-3
- Barber, Dr. Lloyd** (President, University of Regina; Vice President, Association of Universities and Colleges of Canada)
Federal-provincial fiscal arrangements, 3:80-106
- Barstow, Mrs. Anne** (President, Ontario Welfare Council)
Federal-provincial fiscal arrangements, 8:6-11, 19-35
- Bartman, Mr. Ted** (Chairman of the Board, Manitoba Health Organizations Inc.)
Federal-provincial fiscal arrangements, 14:5-19
- Bastien, Richard** (Committee Researcher)
Federal-provincial fiscal arrangements, 21:130-1; 24:33-4; 25:43, 82, 88
- Beardall, Mr. Alan** (Provincial Chairman, Co-ordinating Committee of New Brunswick for the International Year of Disabled Persons)
Federal-provincial fiscal arrangements, 16:32-4
- Beaver report**, *see* National Indian Socio-Economic Development Committee
- Bégin, Hon. Monique** (L—St. Léonard-Anjou; Minister of National Health and Welfare)
Assistance Plan, 26:40-3, 52-3
Doctors, 26:58, 65-6
Federal-provincial fiscal arrangements, 26:39-67; 26A:8-17
Gross National Product, 26:44-5, 62
Health care, 26:45-52, 59-63
Medicare, 26:43-6, 56-60, 63-4
Poverty, 26:41
References, *see* Social services; Universities and colleges—Elitist institutions
Universities and colleges, 26:53-4
Welfare, 26:40
- Bélanger, Mr. Pierre** (Vice President, Fédération des Associations de professeurs des universités du Québec)
Federal-provincial fiscal arrangements, 24:19-35
- Bell, Mr. J.K.** (Secretary-Treasurer, Nova Scotia Federation of Labour)
Federal-provincial fiscal arrangements, 18:23-31
- Bendor-Samuel, Dr. B.** (President, Age and Opportunity Centre, Winnipeg)
Federal-provincial fiscal arrangements, 13:4-11
- Bennett, Dr. John** (Executive Secretary, New Brunswick Medical Society; Canadian Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 10:8-10
- Bergeron, Mr. J.P.** (President, Canadian Chiropractic Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 24:4-12, 18-9
- Bérubé, Mr. Réal** (Director of Development, University of Moncton)
Federal-provincial fiscal arrangements, 16:27-31
- Birch, Hon. Margaret** (Minister of Social Policy Field Secretariat, Province of Ontario)
Federal-provincial fiscal arrangements, 8:4
- Blaikie, Mr. Bill** (NDP—Winnipeg-Birds Hill)
Assistance Plan, 5:14; 7:16-8, 50-1; 16:34-5; 18:63-4; 20:35; 26:64
Atomic energy, 6:91
Budget, deficit, 4:64; 7:49
Committee, travel, 3:106
M., 2:5
Day care, 16:127-9
Disabled and handicapped, 7:33; 8:61-2; 13:73-4; 15:18; 16:34-5; 20:8-9; 25:48-9
Doctors, 15:54-61; 20:38-9; 21:69, 72-5; 25:81-2; 26:66
Economic development, 6:81-2
Education, 13:35-7
Education, post-secondary, 3:67; 6:45-6; 8:48-51; 22:23; 26:30-2; 27:14-5
Federal funding, 3:67-9, 90-1; 4:16-7; 5:40-2
Equalization payments, 3:21, 24-5
Established programs financing, 3:30-2; 13:32-4; 14:11-3, 27; 16:18, 59-60; 22:21; 27:13-4
Federal-provincial fiscal arrangements, 2:20-4; 3:19-25, 51-2, 66-9, 88-95; 4:16-7, 44-7, 61-4; 5:13-5, 40-2, 62-6, 77-80; 6:22-5, 45-6, 55-7, 65-8, 81-2, 91; 7:16-9, 29-30, 33, 49-51, 64, 95-9, 109-14; 8:28-33, 47-51, 61-2; 10:38-46, 70-3, 110-3; 11:9-11; 12:18-22; 13:6-8, 32-6, 46-7, 56-9, 72-4; 14:11-3, 37-40; 15:15-9, 54-61; 16:18, 34-5, 58-60, 109-10, 127-9, 140, 157-8, 182; 18:9-14, 63-5, 80-1, 89-90; 20:8-9, 34-41, 60, 67-8; 21:11, 48, 67-75, 119-22; 22:21-5, 49-52; 23:7-8, 15; 25:24, 48-9, 81-4, 96-101; 26:30-2, 64-6; 27:13-6
Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act (1977), 2:22-4; 8:28-9
Federal-provincial relations, 20:67-8
Federalism, 21:119
Fiscal arrangements, 4:47; 6:65-6; 12:18; 21:119-20; 25:83-4
Task force mandate, 2:20-1; 3:22-3, 66, 88-9; 7:50; 12:18
Government expenditures, 12:21-2
Gross National Product, 20:35; 25:97
Health care
Accessibility, 18:14
Costs, 2:23-4; 13:57-8; 15:15-7; 27:14
Doctors role, 7:99-100
Facilities, staff, etc., 5:62-6, 77-8; 7:98, 114; 11:9-11; 14:12-3; 16:58-60
Funding, 5:64-5; 10:39-40, 45; 12:19-20; 13:56-8; 14:37; 15:17-9; 18:10-1; 20:34; 25:100; 27:13-4
Innovative programs, 15:16
Nurses, 10:110-3; 21:10
Paramedical and ambulatory service, 10:39
Premiums, 6:24-5; 7:96-8
Preventive medicine, 13:58-9; 20:36-8; 25:24
Quality, 21:67
Standards, measurements, 10:38-9
State operated/open-end system, 7:110-2

Blaikie, Mr. Bill—Cont.**Health care—Cont.**

- Technology, 18:12-3
- Unnecessary procedures, 20:40
- Yukon, 22:22-3, 49-51
- Income tax, 25:82-3
- Low-income groups, 12:18
- Medicare, 2:22; 4:61; 7:96-8; 10:46; 18:9, 13; 21:68-70; 25:96-101
 - Extra billing/balance billing, 2:22; 3:20; 5:78-80; 6:22-3; 7:98, 110-1; 10:40-5; 12:19; 13:57; 26:64
- Municipalities, 16:183
- Native people, 10:70-3; 13:46-7; 16:109-11
- Natural resources, 21:121
- Points of order
 - Documents, interpretation, 6:68
 - Documents, printing on both sides of paper, 3:51
 - Reports to House, M., 29:481
- Senior citizens, 13:6-8
- Social policy, 4:63; 22:102
- Social services, 4:62; 6:55-6; 7:64; 8:31-3; 14:37; 18:65
 - Funding, 5:13-5; 12:19-20; 13:72-3; 18:64
- Municipalities, 7:17-8, 29-30
- Soviet Union, 10:38
- Taxation, 4:44-7; 14:38-9; 16:60; 25:82
- Transfer payments to provinces, 2:21-4; 14:40; 20:60; 22:21
- Universities and colleges, 3:89-94; 8:47-8; 16:140, 157-8; 18:80-1, 89-90
- Voluntary sector, 6:56-7
- Welfare, 18:64

Blenkarn, Mr. Don (PC—Mississauga South; Vice Chairman)

- Assistance Plan, 4:65-7; 6:34; 12:11-4, 85; 14:30-1; 28:24
- Funding, 3:34; 6:57-8; 7:14; 8:23-5; 12:84-6; 14:29; 15:41; 16:125; 18:62; 26:52-3
- Budget, deficit, 7:54-5; 12:72; 21:117
- Canadian Memorial Chiropractic College, 24:12-4
- Committee
 - Contracts, Ms., 1:9-10; 29:468
 - Press conference, M., 29:477-8
 - Report, deadline, M., 27:3-4
 - Staff, hiring, M., 29:480
 - Travel, Ms., 2:6; 29:477
- Cost sharing programs, 2:19-20; 12:14, 43-5
- Crown corporations, 21:117-8
- Day care, 7:15, 30; 10:98-100; 12:15-7; 18:45-6
- Disabled and handicapped, 7:31-2; 8:58-9; 13:75; 16:33; 23:10-2; 25:53-4
- Doctors, 15:47-8; 18:11-2; 19:15-6; 20:26, 29; 24:39-40
- Economic development, 6:83
- Education, 4:11-5, 20-2; 5:53; 9:78
- Education, post-secondary, 2:15; 3:71-2, 95; 6:47-9; 7:84; 8:45; 9:23-4; 22:17-9; 24:23; 26:14-7; 27:10
- Federal funding, 3:70; 8:46; 9:58, 79-80; 12:43; 15:90-3; 16:56-7, 178; 19:62-3; 21:117; 26:13-4, 18-9
- Federal role, 5:37; 6:10-1; 8:79
- Part-time and mature students, 3:97-8; 9:21-2, 75-8
- Election as Vice Chairman, 1:7-8
- Employment, 7:53-4
- Equalization payments, 3:25-33; 4:92, 96; 9:62; 16:55-6, 101-2; 19:132-3; 21:110-3; 27:9-10
- Established programs financing, 7:52-5; 8:23-4; 9:25; 12:42-4; 13:31; 14:18, 29; 15:28; 16:16-7, 56, 89-90, 100-2, 175; 18:70-1; 20:52-3; 22:11-3
- Federal-provincial fiscal arrangements, 2:15-20, 39-40; 3:25-34, 49, 52, 69-75, 95-101; 4:11-21, 48-52, 64-7, 88-93, 96; 5:23-4, 34-9, 50, 53, 66-8, 81-3; 6:10-1, 15-21, 31, 34-7, 47-9, 57-8, 66-8, 82-5; 7:13-6, 29-32, 52-5, 62-3, 77, 84-7; 8:23-7, 45-7, 58-9, 76-81, 92; 9:19-25, 58-62, 75-80, 86; 10:31-8, 71-4, 94-100;

Blenkarn, Mr. Don—Cont.**Federal-provincial fiscal arrangements—Cont.**

- 11:14, 20, 36-44; 12:11-8, 26-7, 42-7, 69, 72-4, 84-90, 98; 13:10-2, 27-32, 62-4, 75; 14:16-8, 29-31, 50-3; 15:28-9, 41, 47-50, 54, 75-7, 88-92; 16:10, 16-7, 55-8, 74-6, 89-90, 100-2, 108-9, 125-6, 146-52, 169, 174-5, 178; 18:11-3, 21, 34-51, 62-6, 87-8, 91; 19:14-21, 42-5, 61-3, 71, 81-4, 95-7, 115, 120-4, 127, 132-5; 20:26-31, 52-3, 60-1, 65-7, 75; 21:30-1, 34-5, 43, 53-5, 59, 75-8, 90-2, 110-9, 128-9; 22:5, 10-3, 16-20, 28, 42-4, 47-9, 52-4; 23:10-4; 24:12-7, 23-4, 39-42; 25:17-20, 45, 53-4; 26:5, 13-9, 53-8, 66; 27:9-11; 28:6, 16-8, 24
- Federalism, 4:91-2
- Fiscal arrangements, 2:19-20, 39; 4:90; 12:47; 15:28; 21:129
 - Task force mandate, 5:38-9, 50; 6:37; 12:53; 15:88
- Fiscal policy, 8:47
- Government expenditures, 2:17-9; 3:33-4; 21:128
- Gross national product, 10:35-6; 24:39
- Health care, 6:16; 10:35-6; 12:46; 15:54; 19:14-5, 81-3; 20:29
 - Costs, 2:16; 7:52-3; 10:31-3; 20:26-8; 21:53
 - Doctors, 13:62-4; 15:48; 20:28; 21:55; 24:41
 - Facilities, staff, etc., 5:66-9, 81-2; 6:16-20; 10:37-8; 15:48-9; 19:16; 21:54-5
 - Funding, 6:35; 10:31-2, 35-6; 19:21; 21:114-7
 - Home care services program, 14:30-1; 18:21; 19:82
 - National standards, 10:94; 11:20; 14:16-7; 20:66
 - Yukon, 22:16-20, 53-4
- Housing, 6:68, 82-3
- Income tax
 - Corporation, 4:49-50; 10:95-7; 16:174-5
 - Indexing, 7:54; 16:16
 - Interest and dividend income, 10:97-8
 - Personal, 4:51-2; 16:174-5
 - Personal and corporation, joint collection, 4:49
- Low-income groups, 12:12-4
- Medicare, 2:15; 4:64-5, 88-9; 12:72-3; 15:29; 18:12-3; 24:15, 42; 26:56-8
 - Extra billing/balance billing, 6:20-1; 12:26-7, 72; 16:175; 19:17-20, 42-5
 - Portability, 4:88-90; 11:14; 12:46; 14:17-8; 19:20
 - Premiums, 12:72-4; 15:28; 19:43; 20:66-7; 26:55-6
- Municipalities, 12:87; 19:115
- National Union of Students, 3:70
- Native people, 10:73-4; 11:37-43; 16:109; 22:42-4
- Natural resources, 21:113-4
- Oil and oil products, 3:33; 19:95, 122
- Organization meeting, 1:7-14, 17-23, 26-36
- Pension Plan, 12:45
- Points of order
 - Documents
 - Appending to minutes and evidence, Ms., 4:32; 5:53
 - Distributing, M., 29:481
 - Interpretation, 6:68
 - Printing on both sides of paper, 3:52
 - Requesting, 11:14
 - Reports to House, M., 29:481
- Poverty, 7:62-3; 16:125
- Railways, 6:85
- Senior citizens, 13:10-2
- Social policy, 19:133-5
- Social services, 8:24-5; 12:29-30, 84; 21:125-6; 25:17-20
 - Funding, 5:23-4; 6:66-7, 84; 8:25-7; 12:89-90
 - Municipalities, 7:13-6; 12:15; 16:58; 18:45-7, 63
- Strikes and lockouts, 21:90-1
- Students, 6:49; 16:74, 149
- Taxation, 4:48-50; 12:17-8; 16:174-5; 10:120-3; 20:65-6; 26:56
- Transfer payments to provinces, 2:16-7, 39-40; 3:49; 4:18-9; 7:53; 9:60; 10:94-5; 16:10; 19:96

Blenkarn, Mr. Don—Cont.

Universities and colleges

- Accessibility, 3:73-5; 4:88-9; 7:85-6; 8:45, 80-1; 9:21, 58-60, 78; 13:29-32; 16:74; 18:34, 87-8
- Administration, 9:19-20; 13:27; 16:147-8
- Elitist institutions, 16:75-6, 147; 26:53-4
- Funding, 3:96; 13:29; 15:77; 16:146-9; 19:61-3; 21:31
- Memorial University, 5:34-7
- Numbers, 8:77
- Participation rate, 7:86-7; 18:87-8
- Programs, changing, 13:28
- Recruiting campaign, 3:96-7
- Research and development, 8:76-8; 9:22
- Restraints, 16:147-8
- Royal commission, 16:150-2
- Saskatchewan, 15:75-7
- Student enrolment, 3:69; 4:14
- Tuition fees, 18:34; 21:30
- Vandalism, 18:46
- Wages and salaries, 3:27
- Welfare, 14:50-3
- Youth, 4:19-20

Bliss, Mr. Dwight (Executive Assistant to the House Leader of the Official Opposition, Alberta Social Credit Party)

Federal-provincial fiscal arrangements, 19:24-8

Block funding, 7:55-8

See also Assistance Plan—Funding; Education, post-secondary—Federal funding; Fiscal arrangements; Health care—Funding; Medicare—Funding; Senior citizens; Social services—Funding; Universities and colleges—Teaching

Boutillier, Rev. Vern (Executive Director, Family Services of Eastern Nova Scotia)

Federal-provincial fiscal arrangements, 18:58-66

Boyd, Mr. Frank (North End Community Extension Health Department Association; Nova Scotia Health Coalition)

Federal-provincial fiscal arrangements, 18:20-1

Boyd, Mrs. Mary (Social Action Committee, Diocese of Charlottetown, Prince Edward Island)

Federal-provincial fiscal arrangements, 6:71-87

Breau, Mr. Herb (L—Gloucester; Chairman)

Alberta, 19:104

Assistance Plan, 4:72-3; 7:68; 12:12, 30; 14:48-9; 16:124-7; 26:53

Funding, 12:92-3; 14:29; 16:54, 125; 20:5

Block funding, 7:57-8

Committee

Clerk, promotion, 16:185

Meetings, 16:37; 18:24; 19:28

Women, members and staff, 16:111

Constitution, 25:110-1

Cost sharing programs, 2:41

Customs tariffs, 25:86

Day care, 7:68

Disabled and handicapped, 8:60-1; 16:36

Doctors, 7:114-5

Economic development, 6:78-9

Education, 4:11-2, 22-3; 26:36; 27:21

Education, post-secondary, 9:34; 15:95-7, 25:39

Federal funding, 3:78, 100-1; 5:33-4, 44-6; 9:29-30; 10:92-4;

16:29, 177-8; 18:79-80; 19:55, 61; 26:37-8

Federal role, 6:10; 15:93-5; 16:30-1; 20:46

Jurisdiction, 3:76-9, 104-5; 15:92-4; 16:78, 81; 19:59-61

National standards, etc., 16:51-3, 78-81, 159-60; 18:36; 20:45-6; 21:29; 24:22-3; 27:20

Breau, Mr. Herb—Cont.

Election as Chairman, 1:7

Equalization payments, 3:37-9, 42-4; 7:77; 16:53-4, 122-3; 17:27-33, 52-4; 19:93-4; 28:18

Established programs financing, 7:45, 48; 10:88, 93; 12:48-51;

13:39-40; 14:29; 15:80; 16:17, 50-1, 94-5; 18:30; 19:55-7

Federal-provincial fiscal arrangements, 2:40-1; 3:27-8, 31-9, 42-9, 58, 74-9, 90, 97, 100-1, 104-6; 4:11-2, 22-3, 32, 43-7 52-4, 71-3, 87, 102-6; 5:5, 17, 21-5, 31-4, 43-6, 55-6, 62, 68, 72-3, 76-7; 6:9-11, 37, 46-7, 69-71, 78-9, 85-7; 7:45-8, 57-8, 61-2, 66-8, 77, 82, 89-91, 95, 114-8; 8:18-23, 27-8, 60-1, 79, 89-91; 9:26-30, 34-6, 53, 61-2, 79; 10:53-4, 74, 86-95, 98-9, 111, 116; 11:18-9; 12:12, 23-33, 40, 47-51, 68, 92-8; 13:39-40, 56, 62, 75-6; 14:26-9, 36-40, 48-50, 58-9; 15:27, 36-7, 88, 92-7; 16:9-10, 15-7, 29-31, 36, 50-7, 78-82, 94-5, 111-2, 122-7, 141, 158-60, 177-8, 184-5; 17:27-32, 52-4; 18:6, 9-14, 20-4, 28-31, 34-8, 42, 54-8, 66-7, 70-3, 79-92; 19:5, 22, 28, 38, 45, 50-2, 56-61, 71-2, 86, 90-4, 104, 114-6, 127; 20:4-5, 12, 19, 22-3, 26, 29, 42, 45-6, 51-4, 58-61, 73, 76; 21:6, 12-3, 16, 29, 32, 48-9, 58-9, 67, 75, 84-5, 96, 99, 108, 111-4, 121-2, 125-6, 129, 132-4; 22:5, 10, 13, 16, 20-1, 24, 28-30, 33, 36-7, 44-5, 52-5; 23:5, 12-5; 24:4, 18-23, 29, 33, 39, 42, 52-4; 25:5, 12-3, 23-5, 31, 39-44, 48, 54, 59-64, 67, 82-3, 86-9, 101-4, 109-12; 26:5, 18, 27, 36-8, 53, 61, 64-8; 27:5, 9, 19-24; 28:18, 28, 30-1

Federal-provincial relations, 3:35-7; 4:102-5; 14:36-7; 16:16

Fiscal arrangements

Block funding, 6:36-7; 8:27-8

Background papers, etc., 1:14-7

Common data base, 1:16-7; 3:37-8

Federal funding, visibility, 16:123-4

Fiscal imbalance, 12:27, 30; 14:27

Jurisdictions, 25:109-10

Public input, 16:122

Regional disparities, 25:86-8

Renegotiating, 18:85-7

Task force mandate, 3:58; 4:32; 5:24-5, 39, 59; 6:9; 7:68; 10:86-7; 11:44; 12:32-3; 13:75-6; 15:6, 85; 16:122; 18:85; 22:36-7; 24:20-1

Tax harmonization, 4:53

Tied funding provisions, 12:47-8, 51

Yukon, 22:16, 28-9

Government expenditures, 7:58; 12:23

Government programs, 12:94-7

Health care, 3:38; 10:89-91; 11:18-9; 13:56, 62; 18:20-2; 19:22, 38-9; 24:18

Facilities, staff, etc., 5:62, 72, 76-7

Funding, 7:95; 10:53-4; 18:20-1; 19:51; 21:12

National standards, 7:118; 10:90-2; 16:78-9

Housing, 6:86-7

Income tax, 14:27; 16:15

Medicare, 7:116-7; 11:19; 12:23-5; 15:27; 16:16

Municipalities, 16:184-5

Native people, 10:74

New Brunswick, 25:12-3

Poverty, 25:59-62

References, *see* Fiscal arrangements

Regional Economic Expansion Department, 6:78-9, 85-6

Research and development, 8:79

Social policy, 5:21

Social services, 5:22-3; 7:47; 8:20-1; 12:98; 18:56-7; 24:53-4; 25:12, 23, 60-1

Federal role, 5:21-2; 6:69-71; 7:45-7, 61-2; 12:28; 14:26-8

Students, 6:11; 7:89-91; 8:89

Taxation, 4:43-5, 52-4; 27:19

Transfer payments to provinces, 2:40-1; 3:46-9; 4:71, 87; 6:87; 7:82; 8:20-3; 10:93-5; 12:27-9, 32-3; 14:26-8, 39-40; 16:9-10, 50; 18:29-31, 85; 20:52, 60-1; 22:10; 27:23

Breau, Mr. Herb—Cont.

Universities and colleges, 3:78; 5:43-4; 7:90; 8:89; 9:26-9; 16:30, 51-2, 78-80; 18:35-6, 80, 89-91; 26:36-7
 Royal commission, 9:36; 16:78, 81-2, 159; 18:91-2; 20:45
 Veterinary college, 6:46-7
 Wages and salaries, 3:27
 Welfare, 8:18-9; 14:48, 58; 15:36-7

Britain, see Health care—Funding, Canada

British Columbia, see Disabled and handicapped—Mental retardation/illness, Facilities; Doctors—Fees; Education, post-secondary—Federal funding—National standards; Established programs financing—Federal contributions; Health care; Medicare; Social services—Funding—Jurisdiction; Universities and colleges—Accessibility—Course and program—Participation rate—Tuition fees

British Columbia Association for the Mentally Retarded

Background, etc., 20:4
See also Cost sharing programs; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

British Columbia Federation of Labour

Background, 21:85
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

British Columbia Government, see Education, post-secondary; Fiscal arrangements; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

British Columbia Health Association, see Health care; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

British Columbia Medical Association, see Organizations/individuals appearing and briefs submitted

British Columbia Students' Federation, see Organizations/individuals appearing and brief submitted

British North America Act, see Taxation—Federal

Brown, Prof. Malcolm (Economics Department, University of Calgary)
 Federal-provincial fiscal arrangements, 19:127-42
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Brown, Mr. Paul (Executive Vice President, Canadian Hospital Association)
 Federal-provincial fiscal arrangements, 11:20

Brown, Dr. Wilfred (Director, Economic Services, Canadian Teachers' Federation)
 Federal-provincial fiscal arrangements, 4:10-3, 18-24

Brunet, Dr. Jacques (Director, Laval University Hospital Centre)
 Federal-provincial fiscal arrangements, 24:35-54

Budget, deficit

Borrowing to finance, 7:54-5
 Causes, 21:115-6; 28:7-8
 Federal tax expenditures, reducing, impact, 3:40; 4:64; 7:44, 49; 12:59, 67-8, 72
 Federal tax expenditures, relationship, 4:96; 10:80-1
 Increase, factors, 16:85
 Indexing and oil price increases, impact, 14:23
 National energy program, impact, 17:17; 28:7
 Oil import compensation program, relationship, 7:44
 Reducing, 7:37; 21:130-1
 Canadian Teachers' Federation, recommendations, 4:24-5
 Income tax, corporate, increase, impact, 10:80; 16:14-5; 18:28
 Income tax, increasing, 2:28-9; 12:59, 69

Budget, deficit—Cont.**Reducing—Cont.**

Options, 4:95
 Social programs, cutbacks, effect, 10:79-80; 12:59
 Transfer payments to provinces, reducing/abolishing, 4:86; 16:39, 45, 50
 New Brunswick position, 16:40, 43
 Transferring to provinces, deficit sharing, 21:130-1; 22:7; 28:8
See also Equalization payments—Federal deficit; Transfer payments to provinces—Restraint

Budget, Oct. 28/80, see Assistance Plan—Expansion; Federal-provincial relations; Transfer payments to provinces—Reducing

Butler, Ms. Gwynn (Executive Director, Northwest Territories Council for Disabled Persons)
 Federal-provincial fiscal arrangements, 23:5-13

Butters, Hon. Tom (Minister of Finance and Minister of Economic Development and Tourism, Northwest Territories)
 Federal-provincial fiscal arrangements, 23:3

CAUT, see Canadian Association of University Teachers

CNA, see Canadian Nurses Association

CSCP, see Community Services Contribution Program

CUPE, see Canadian Union of Public Employees

Cabinet ministers, see Universities and colleges—Degrees

Calvert, Mr. John (Researcher, Canadian Union of Public Employees)
 Federal-provincial fiscal arrangements, 10:79-99

Campbell, Mr. Alister (Post-Secondary Director, Progressive Conservative Youth Federation of Canada)
 Federal-provincial fiscal arrangements, 9:58-62

Canada Assistance Plan, see Assistance Plan

Canada in Fiscal Conflict: Resources and the West, see Fiscal arrangements

Canada Pension Plan, see Pension Plan

Canada-Saskatchewan Indian Resource Fund, see Native people—Fiscal arrangements

Canadian Association for Adult Education

Background, 9:64, 74
See also Education—Interrupted; Education, post-secondary; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Association for the Mentally Retarded

Background, 25:44
 Federal funding, 25:50
See also Disabled and handicapped; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Association of Social Workers

Membership, 4:54
See also Fiscal arrangements; Medicare—Hall (Emmett) commission (1980); Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Association of University Teachers (CAUT)

Background, 9:5
 Fédération des associations de professeurs des universités du Québec, relationship, 9:17-9; 24:33
See also Fiscal arrangements; Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Universities and colleges—Funding—Staff

Canadian Bar Association

Towards a new Canada, research paper, 12:34-5

See also Cost sharing programs; Established programs financing—Federal and provincial spending powers—Termination; Fiscal arrangements—Tied funding; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Chiropractic Association, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Council of Education Ministers, *see* Education, post-secondary—Federal-provincial consultations

Canadian Council on Social Development, *see* Council on Social Development

Canadian Health Coalition

Background, 12:52

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Hospital Association

Background, etc., 11:5

See also Established programs financing; Health care—Facilities—Funding; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Medical Association

Delegation size, 10:5-6

See also Established programs financing—Formula; Gross National Product—Health care; Health care—Federal role—Funding; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Memorial Chiropractic College, Toronto, enrolment, funding, etc., 24:7, 11-5

Canadian National Railways, President Robert Bandeen, references, *see* Education

Canadian Nurses' Association (CNA)

Background, etc., 19:72

See also Health care—Nurses; Medicare—Hall (Emmett) commission (1980); Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Paraplegic Association

Background, 7:30-1

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Scientific and Educational Development Fund, *see* Education, post-secondary—Federal funding

Canadian Teachers' Federation

Membership, 4:6

See also Budget—Reducing; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Union of Public Employees (CUPE)

Membership, 10:78

See also Fiscal arrangements; Income tax—Corporation, Increases; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Canadian Union of Public Employees—University of New Brunswick, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Carmack, Ms. Marilyn (Executive Director, Registered Nurses Association of British Columbia)

Federal-provincial fiscal arrangements, 21:6-11

Caron, Dr. Gérald (Director General, Medical Association of Quebec)

Federal-provincial fiscal arrangements, 25:89-103

Carter commission, *see* Royal Commission on Taxation

Catholic Family Service Bureau

Background, 6:61

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Catterall, Ms. Marlene (Alderman, City of Ottawa; Member, Executive Committee and Board of Directors, Association of Municipalities of Ontario)

Federal-provincial fiscal arrangements, 12:78, 84-94, 99-102

Celeste, Mr. Lino (President, St. John Board of Trade)

Federal-provincial fiscal arrangements, 16:161-70

Chadwick, Prof. A. (President, Faculty Association, Memorial University of Newfoundland)

Federal-provincial fiscal arrangements, 5:31-2, 35-6

Chairman and Vice Chairman, decisions and statements, *see* Procedure and decisions of the Chair

Chaisson, Dr. J.R. (President, Prince Edward Island Medical Society)

Federal-provincial fiscal arrangements, 6:13-25

Charbonneau, Dr. J. (Canadian Medical Association)

Federal-provincial fiscal arrangements, 10:16-8, 36-7

Charitable organizations, *see* Income tax

Charlottetown, P.E.I., *see* Airports; Convention centres

Charter of rights, *see* Constitution

Children, *see* Income tax; Native people

Children's Aid Society, funding, 7:14

China, Universities, cultural revolution effects, 8:69-70

Chiropractic services, *see* Education, post-secondary; Health care; Medicare

Chisholm, Mr. Pascal (President, Canadian Teachers' Federation)

Federal-provincial fiscal arrangements, 4:6-9, 13-26, 30-2

Chong, Mr. Gordon (Alderman, City of Toronto, Ont.; Metropolitan Toronto Department of Social Services)

Federal-provincial fiscal arrangements, 7:5-13, 16-9, 22-3, 26

Christiansen-Ruffman, Dr. Linda (Canadian Sociology and Anthropology Association; Nova Scotia Health Coalition)

Federal-provincial fiscal arrangements, 18:19-22

Churches, *see* Native people—Alaska

Citizenship, *see* Native people

Clair, Prof. Jim (Treasurer, Federation of New Brunswick Faculty Associations)

Federal-provincial fiscal arrangements, 16:71, 77

Clark, Mr. D.H. (Assistant Director, Federal-Provincial Relations Division, Finance Department)

Federal-provincial fiscal arrangements, 2:3

Clark, Mrs. Elise (President, British Columbia Association for the Mentally Retarded)

Federal-provincial fiscal arrangements, 20:4-12

Clark, Dr. Robert F. (Executive Director, Alberta Medical Association)

Federal-provincial fiscal arrangements, 19:11-2, 17

Clarke, Mr. Andrew C. (Director, Association Affairs, Canadian Paraplegic Association)

Federal-provincial fiscal arrangements, 7:30-4

Clarke, Mr. Grant (Vice President, Social Science Federation of Canada)
Federal-provincial fiscal arrangements, 9:39-51

Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped

Background, 13:65-6

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Collette, Mr. Médard (Vice Chancellor, Administration, University of Moncton)

Federal-provincial fiscal arrangements, 16:19-31

Collins, Hon. J.F. (Minister of Finance, Province of Newfoundland and Labrador)

Federal-provincial fiscal arrangements, 5:3

Committee

Clerk, promotion, 16:185

Contracts, signing with Parliamentary Centre, authorization, M. (Mr. Blenkarn), 1:9-10, agreed to, 4

Contracts, signing with Statistics Canada, authorization, M. (Mr. Blenkarn), 29:468, agreed to

Press conference, expenses, Committee paying, M. (Mr. Blenkarn), 29:477-8, agreed to

Report, deadline, extending, M. (Mr. Blenkarn), 27:3-4, agreed to

Report, design, Ms., 29:465, 474, agreed to

Staff, hiring, M. (Mr. Blenkarn), 29:480

Staff, preparation of studies and summaries, M. (Mr. Herbert), 1:5, agreed to

Travel

Chairman and Clerk arranging, M., 1:31, agreed to, 6

Correspondence, premiers, M., 1:30, agreed to

Expenses, Committee paying

M. (Mr. Blaikie), 2:5, agreed to

Ms. (Mr. Blenkarn), 2:6, agreed to, 29:477, agreed to

M. (Mr. Loiselle), 29:477

Outside Canada, not in order, 3:106

Provincial capitals to hear evidence, M. (Mr. Thacker), 1:30-1, agreed to, 6

Women, representation, 16:111-2

See also Fiscal arrangements—Task force mandate

Committee of Social Planning Councils, Background, 8:6-7, 11

Committees, Parliamentary, task forces, value, 20:50-3

Community Services Contribution Program (CSCP), *see* Municipalities

Community Services Council, Newfoundland and Labrador

Background, 5:6-7

See also Assistance Plan; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Condon, Mr. Ernest (President, School Councillors' Association of Newfoundland and Labrador; Secretary, Labrador Regional College Steering Committee)

Federal-provincial fiscal arrangements, 5:49-58

Confederation, Alta., full partnership, 16:98

Constitution

Alberta Social Credit Party position, 19:24-5

Charter of rights, 25:108

Basic/universal rights, including, 25:104-5, 111

Disabled, including, 25:47-8

Omissions, 25:104, 112

Constitution—Cont.

Charter of rights—Cont.

Taxation, 25:105, 110-1

See also Assistance Plan—Mobility rights

See also Equalization payments; Established programs financing—Federal and provincial spending powers; Federal-provincial relations; Fiscal arrangements; Northwest Territories

Constitution of Canada (Special Joint) Committee, *see* Social welfare

Consumers, *see* Disabled and handicapped

Convention centres, Charlottetown, \$3 million grant, Dale Corporation, 6:73

Conway, Mrs. Eleanor (Executive Director, Voluntary Resource Council of Prince Edward Island)

Federal-provincial fiscal arrangements, 6:50-8

Cooper, Dr. Robert (President, Alberta Medical Association)

Federal-provincial fiscal arrangements, 19:5-24

Co-ordinating Committee of New Brunswick for the International Year of Disabled Persons

Background, 16:32-3

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Cosens, Hon. K.A. (Minister of Education, Province of Manitoba)

Federal-provincial fiscal arrangements, 14:4

Cost sharing programs

British Columbia Association for the Mentally Retarded recommendations, 20:4-5

Canadian Bar Association proposals, 12:35-7, 44-5, 50-1

Capping, 13:35

Contributing to disparity gap between rich and poor provinces, 2:26, 36; 12:43

Disclosure of information, 8:24-5

Federal contributions exceeding 50%, 2:25-6

Federal government opting out, 2:36-7, 41; 5:20; 10:87

Federal role/visibility, provinces identifying, 2:11-2, 19-20, 34;

4:79-80; 12:14-5; 16:39-40; 20:63, 74; 21:103-4, 107-8

Prince Edward Island, 6:59

Provincial complaints, 13:41

Regional agreements, 6:43-4

See also Assistance Plan; Education, post-secondary—Federal

funding; Federalism; Medicare; Senior citizens; Social services—Funding—Yukon; Universities and colleges—Funding; Welfare

Coulson, Mr. Darcy (Director General, CSS Ville-Marie; Association des Centres de service sociaux du Québec)

Federal-provincial fiscal arrangements, 25:16-8

Council for Yukon Indians, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Council of Ontario Universities

Background, 8:63

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Council on Social Development, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Social services

Courchene, Prof. Thomas (University of Western Ontario)

Federal-provincial fiscal arrangements, 3:5-51

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Cox, Mr. A. William (President, Canadian Bar Association)

Federal-provincial fiscal arrangements, 12:34

- Crocker, Ms. Anne** (Member, Advisory Council, New Brunswick Advisory Council on the Status of Women)
Federal-provincial fiscal arrangements, 16:111-32
- Crowell, Mr. Harold D.** (Director, Social Planning Department, City of Halifax, N.S.)
Federal-provincial fiscal arrangements, 18:55
- Crown corporations**, taxation, 19:118; 21:117-8; 28:15-6
- Cudmore, Dr. Douglas** (Chairman, Tariff Committee, Prince Edward Island Medical Society)
Federal-provincial fiscal arrangements, 6:19-20
- Cultural development**, *see* Universities and colleges
- Curtis, Hon. Hugh** (Minister of Finance, Province of British Columbia)
Federal-provincial fiscal arrangements, 21:3
- Customs tariffs**, abolishing, 25:86-8
- Cutano, Mr. Victor** (President, Nova Scotia Confederation of University Faculty Associations)
Federal-provincial fiscal arrangements, 18:85-7, 90-1
- DREE**, *see* Regional Economic Expansion Department
- Daigle, Mr. Joseph** (Leader, Liberal Party of New Brunswick)
Federal-provincial fiscal arrangements, 16:84-104
- Dale Corporation**, *see* Convention centres
- Daley, Mr. John** (Social Worker, Catholic Family Services Bureau)
Federal-provincial fiscal arrangements, 6:59-71
- Dalhousie University**, *see* Education, post-secondary;
Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Darling, Ms. Patricia Donihue** (Co-ordinator, Housing and Community Renewal, Neighbourhood Improvement Centre, City of Fredericton)
Federal-provincial fiscal arrangements, 16:179-85
- Dartmouth, N.S., Social Services Department**, *see*
Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Davie, Mr. Jim** (Deputy Minister of Health and Human Resources, Yukon Territory)
Federal-provincial fiscal arrangements, 22:17, 20, 23, 28
- Day care**, facilities, costs, etc., 7:11-2, 30, 42; 10:84-5, 98-100; 12:9-10, 15-7, 75; 14:34; 15:83-4; 16:115-8, 127-30; 21:39
New Brunswick, 16:54-5, 114-5, 128-9
Nova Scotia, 18:45-6
Quebec, 21:44
Toronto, 7:14-6, 65-8
- De Benadetti, Prof. George** (President, Mount Allison Faculty Association; Federation of New Brunswick Faculty Associations)
Federal-provincial fiscal arrangements, 16:71-2, 76, 80-1
- Debt**, public, *see* Gross National Product
- Dental care**, *see* Health care
- Derksen, Mr. J.** (Policy Planning Co-ordinator, Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped)
Federal-provincial fiscal arrangements, 13:68-70, 73-5
- Developing countries** (Third world), bringing up to level of developed countries, 6:88
- De Vlieger, Mr. Dan** (Vice President, Saskatchewan Health Care Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 15:27-9
- Disabled and handicapped**
British Columbia Association for the Mentally Retarded submission, 20A:1-5
Canadian Association for the Mentally Retarded brief, 25A:18-25
Consumer rights, 13:71
Employment opportunities, 13:70-1; 16:33-4; 23:9-10
Federal/provincial responsibilities, 6:26-7, 33-4; 16:33
Federal role, Prince Edward Island Council of the Disabled, recommendations, 6:27-30
Funding, 23:6-8
Housing, 6:28-9, 33; 7:8-9; 14:34-5
Independent living/de-institutionalization, transferring services to communities, costs, federal role, etc., 13:68-70, 74; 16:34-5; 20:5-12; 23:5-6; 25:46-8, 52
Institutions, staff, effects, 25:49-50
Mental retardation/illness
Assistance Plan funding, 8:54-63
Community treatment programs, 15:9
Differentiating, programs, funding, 8:62-3
Education programs, 15:9-13
Facilities, programs, etc.
British Columbia, 20:6-10
Funding, 20:4-5
Ontario, 8:52-3; 20:9-10; 25:53
Standards, access, etc., 8:53-4, 58-61
Statistics, 25:53-4
Imprisonments, lieutenant governor warrants, Emerson Bonnar case, etc., 25:47-8, 51-2
Mental Health Advisory Committee, 9:39
Mental Health Association recommendations, 15:13-4
Ontario Association of Children's Mental Health Centres submission, 8A:39-43
Rehabilitation, costs, research, etc., 15:10-3
Social stigma, 15:13-4
Northwest Territories, 23:7-12
Quebec charter of rights, 25:50
Services, budget restraints, effects, 15:9, 13, 18; 25:45-8
Services, uniformity, 25:47
Social services, 13:66-8, 71; 23:5-6
Socially disabled, defining, 23:10-1
Training facilities and programs, VRDP, etc., federal funding, 6:30-3; 7:30-4; 13:68, 71; 16:33-5
Transportation, 14:34-5; 16:35
Wheelchairs, 13:72-5; 14:34-5; 16:34
See also Constitution—Charter of rights; Universities and colleges—Accessibility
- Disabled and the Handicapped (SPECIAL) Committee**, *Obstacles* report, recommendations, etc., 16:33; 20:7; 23:7-11; 25:45-6
- Dobell, Mr. Peter** (Director, Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade)
Federal-provincial fiscal arrangements, 4:44; 8:79; 10:75; 21:132-3
Organization meeting, 1:9-10, 13-7, 23, 26-9, 35-6
- Doctors**
Civil servants/private practitioners, 19:9-10, 41-2; 22:46
Emigration to U.S., 19:13-4; 20:22; 21:65-6; 25:102-3
Fees, schedules
British Columbia, 21:66, 69-73, 80-1
Nova Scotia, 18:8, 11-4
Provinces determining, 26:65

Doctors—Cont.Fees, schedules—*Cont.*

Quebec, 24:39-40, 48

Saskatchewan, 15:44-8, 54-61

Foreign trained, 20:71-2

Hours of work, 21:66, 69

Income

Adequate, determining, 21:72-5; 25:103; 26:58, 62, 65-7

“Adequate compensation”, Hall (Emmett) report, 13:49, 57; 15:54-7

Alberta, 19:15-7

Ontario, 7:114-7

Quebec, 7:105-6; 25:81-2, 101

Malpractice insurance, 18:12

Need for area, “appropriate levels”, 20:26-9

Productive years, 7:115-8

Remote areas, psychiatrists, higher salaries, 25:92, 96

Strike rights, 7:96-8; 21:91

See also Education; Health care; Medicare**Doherty, Mr. John** (Executive Officer, National Union of Students)

Federal-provincial fiscal arrangements, 3:54-6, 60-4, 68-76, 79

Dolment, Mrs. Marcelle (Co-ordinator, Réseau d'action et information pour les femmes (RAIF))

Federal-provincial fiscal arrangements, 25:104-12

Dooley, Ms. Eileen (University of Regina Students' Union and Association of Student Councils)

Federal-provincial fiscal arrangements, 15:90-6

Dowdell, Mr. Graham (Saskatchewan Representative, National Union of Students)

Federal-provincial fiscal arrangements, 15:89-90, 93-7

Downey, Dr. James (President, University of New Brunswick)

Federal-provincial fiscal arrangements, 16:145-54, 158

Drea, Hon. Frank (Minister of Community and Social Services, Province of Ontario)

Federal-provincial fiscal arrangements, 8:4

Drugs, see Health care**Drury report, see** Northwest Territories—Constitutional development**Dubé, Hon. F.G.** (Minister of Finance and Minister responsible for Energy Policies, New Brunswick)

Federal-provincial fiscal arrangements, 16:56-7

Duke, Dr. Gordon (Saskatchewan Medical Association)

Federal-provincial fiscal arrangements, 15:59-60

EPF, see Established programs financing**Eakin, Ms. Lynn** (President, Ontario Association of Children's Mental Health Centres)

Federal-provincial fiscal arrangements, 8:51-4, 58-63

Earp, Dr. Alan (President, Brock University; President, Association of Universities and Colleges of Canada)

Federal-provincial fiscal arrangements, 3:80, 91, 104-5

Economic conditions

Government expenditures, reducing, effect, 10:81

See also Low-income groups; Social services**Economic Council of Canada, see** Fiscal arrangements—Stabilization policies; Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Social services—Newfoundland**Economic development**

Atlantic region, priorities, DREE funding, etc., 6:76-83

Economic development—Cont.

Education, post-secondary, reduction in federal funding, impact, 9:56-7, 61-2

Federal responsibility, 24:46

Government programs, DREE, RRAP, NIP, etc., Municipality of Crowsnest Pass position, 19:108-9

Oil subsidies, impact, 16:45

Policy, task force report, effect, 8:10

Reduction in transfer payments to provinces, use of funds for, 2:37-8

Regional disparities, 19:102-3

Regional industrial strategy, opportunity, etc., 16:102-4

Regional specialization, 4:100-1

Social development policy, relationship, 8:10

Universities and colleges, role, 8:65, 73; 15:63

See also Government expenditures; Native people**Economic policy**

Income maintenance program, stabilizing, effect, 12:8

“Monetarist policy”, 25:30-1

Reaganomics, 16:15

Edgcombe, Mr. Kevin (Executive Director, Prince Edward Island Council of the Disabled)

Federal-provincial fiscal arrangements, 6:26-36

Education

Adult Occupational Training Act, 9:64-5

Canadian National Railways President Robert Bandeen statement, 9:70, 86

Canadian Teachers' Federation, role, 4:26-7

Costs

Declining enrolment, etc., public reaction, 4:13-5, 18

Have/have not provinces, gap widening, 4:10, 20-4

Per capita, differences between provinces, 4:10-3, 21-2; 5:50, 53

Curriculum, revising to suit regional environment, 6:73

Doctors/lawyers, retraining to meet needs of women, federal funding, etc., 25:106-7

Federal funding, 4:27-31

Interrupted, benefits to society and economy, OECD review, 9:65

Interrupted, Canadian Association for Adult Education, position, 9:64-6, 78-9

Investment in future, 7:74

Official languages policy/bilingualism, federal programs, funding, etc., 4:30-1; 13:19; 24:32-3; 26:30, 34-6; 27:21

Provincial jurisdiction, 4:28; 13:35-7

System, role, 4:15-6

See also Disabled and handicapped—Mental retardation/illness; Health care—Nurses; Native people; Transfer payments to provinces—Reducing; Youth**Education, post-secondary**Accessibility, *see* Universities and colleges

Adult education, Canadian Association for Adult Education submission, 9A:60-75

Association of Atlantic Universities submission, 18A:35-40

Association of the University of New Brunswick Teachers, brief, 16A:23-47

Atlantic provinces, 16:68-9

See also below Federal funding, Reducing

British Columbia government submission, 21A:26-9

Canadian Association for Adult Education, recommendations, 9:68-70

Cost sharing with provinces, 50/50 formula, establishing, 24:31-2

Costs, federal contribution, percentage, 2:26; 3:53; 9:25, 34-5, 66-7; 26:17, 38-9

Ontario, 9:25-6, 34

Dalhousie University submission, 18A:45-52

Definition, 3:71-2

Economic and social goals, impact, 3:73

Education, post-secondary—Cont.

- Expenditures, growth, provincial contributions, 9:23-5, 34-5; 26:11
- Federal education programs, 26:19-20, 35; 27:12
- Federal funding, 9:18, 44-5, 79-80; 10:83-4; 16:93; 21:34, 104; 24:9; 27:9
 - "Accelerated financing", 24:20, 30-1
- Accountability/visibility, 3:61-3, 84-5, 90-1, 96, 99-102; 5:44-6; 8:39-40, 68-9; 9:41-2; 18:79-80; 19:55, 58-61, 66, 101-2; 21:14-5, 18, 33; 24:24-7, 31-2; 25:31-2, 35; 26:12, 17, 25-6, 29, 33-4, 37-8
- Alberta, 19:62-3
- Association of Universities and Colleges of Canada brief to prime minister, 3:80
- Block/cost sharing, 3:70; 7:36-7; 8:43-4; 10:92-4; 13:20-1; 15:78-9, 90; 19:55, 136-8; 21:14; 24:10
- British Columbia, 20:51-2
- Calculation methods, 3:70-1
- Canadian Scientific and Educational Development Fund, recommendation in *New directions in financing Canadian universities*, 3:59, 84; 6:39, 42; 13:20
- Cash/tax points, 26:13-4, 18
- Cash transfers, withdrawal or reducing, effect, 17:43
- Consultations, 5:29-32, 39-40
- Direct payment to students/voucher system, 2:33-4; 3:60-1; 9:9-10, 18, 72-3, 86-7; 13:20; 15:65-6; 16:24-5, 94; 21:19, 25-6, 31; 24:27; 26:23, 35-6; 27:18
- Direct payment to universities, 2:27-8; 6:8
- Equalization principle, including, 25:33, 36-7; 26:27-8
- Established programs financing, 2:14; 7:35; 26:11, 18-9
 - Ontario, 7:76-7
 - Separating, 18:24
 - Unconditional transfers, 9:84-5; 21:18, 92-5; 26:11
- Fiscal imbalance, 9:41
- Gross national product, relationship, 21:19
- Increasing, Que. universities, effects, 24:29-30
- Level, adequacy, 9:29-30
- Liberal arts education, 3:67-9
- Long-term economic development goal, 2:27; 3:53; 8:36, 66-7; 9:82, 86; 13:18; 20:43, 49
- Manitoba, 13:17
- Model, 21:19
- National Union of Students position, 3:55-6
- National unity, relationship, 13:18
- New Brunswick, 16:42, 47-8, 56-7, 94, 134-6, 142-4, 170-2, 176-7
- Newfoundland, 5:30-3, 43-4
- Nova Scotia, 20:54
- Pre-EPF formula/current formula, comparison, 3:101; 5:48; 26:28
- Prince Edward Island, 6:9-10; 12:43-4
- Private funding, 26:11-2
- Provincial grants, matching, 3:100; 5:40-1
- Quality, etc., of system, impact, 4:7-9; 9:55-6
- Quebec, 5:46-7; 8:41, 79-80; 24:24, 30; 26:27; 27:11
- Reducing
 - Atlantic provinces, effects, 21:122-4
 - Elementary/secondary school financing, effects, etc., 4:8-9, 16-8; 6:60
 - Impact, 5:42, 50; 9:55; 18:82-4; 21:18-20; 27:12-3
 - Redistribution, 13:26-7
 - 30%, 3:52-5, 71, 99
 - See also* Economic development; Unemployment—Reduction
- Restricting to research/student assistance, 17:10-1, 47-8; 21:106-7, 115-7, 122-3, 127-8; 26:35
- Review, 5:27-8; 16:139
- Saskatchewan, 15:78-9, 90-3
- Social affairs envelope, removing from, 8:46; 9:85; 16:164; 21:24-5; 25:41-2

Education, post-secondary—Cont.**Federal funding—Cont.**

- Special programs, 16:29
- Tax point transfers, increasing/decreasing, 3:102-3; 5:32-4; 8:39-41
- Tying to specifically defined goals, 3:72; 4:87; 18:34-5
- Universality, benefits, 7:87-8
- University of Moncton recommendations, 16:23
- University of Prince Edward Island brief and recommendations, 6:38, 49; 6A:11-3
- University of Prince Edward Island Students' Union, recommendations, 6:8
- University of Regina Students' Union recommendations, 15:86-7
- 1979-1980, 3:78; 21:14
- 76% of total expenditures, 9:57-8
- Federal-provincial consultations, council of education ministers, federal participation, etc., 7:78-9; 13:24-5; 15:66-71, 90, 94-7; 26:11, 14-6, 20-2, 30; 25:39-40; 27:8, 14-7
- Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act (1976), impact, 3:53
- Federal-provincial funding, in-depth review needed, 3:56-8, 67; 7:69, 80-1, 84
- Federal role, 3:53-4; 4:7-8, 80-1; 5:37-8; 6:10-1, 42-6; 7:35, 60, 79-80; 8:40-3, 65-9, 72-3, 79-80; 9:15-7, 42-4, 74; 15:93-5; 16:25, 30-1, 143-4, 152-4, 164; 18:31-2, 69-70; 20:46-8, 55; 21:16-7, 20-3, 88-90, 104, 108; 25:6-12, 32; 26:20; 27:9-11, 16
- Background, 8:36-7; 9:43, 64
- Co-ordinating bilateral international aspects, 13:18, 24-5
- Legislation, 18:37, 72-3
- National Union of Students position, 3:55, 64, 67
- Research/manpower training, 26:6-8
- Review, 5:27-8
- Study, OECD (1975), 3:54-5; 9:74; 21:21; 27:7
- University of Regina Students' Union recommendations, 15:86
- Visibility, 13:39; 15:65; 16:145-6; 18:32
- See also above* Federal funding, Accountability
- Federal strategy, introducing, 26:12, 34-5
- Federation of New Brunswick Faculty Associations, brief, 16A:1-22
- Fiscal policies, federal/provincial, effect, 7:69
- Fox statement, 26A:5-7
- French language education, accessibility, 24:11, 23-4
- Goals, federal-provincial roles, funding, etc., review, 15:87-90, 95-6
- High technology, priority, 27:11-2, 20
- Importance, 3:95; 24:21; 25:29
- Industry, relationship, 26:25, 31
- Jurisdiction, 3:95-6; 6:39; 8:41-2, 91; 9:37-8, 72-4; 15:67-8, 89, 92-4; 16:25, 74, 78, 81, 112-3; 18:32, 89-90; 19:59-61, 86; 20:44, 54-6; 21:20-3, 92; 25:39-40; 27:11, 21-3
- Models, etc., 3:104-6
- Partial transfer to federal government, 3:76-9
- Labrador Regional Steering Committee, brief, 5A:20-2
- Manpower commission, 8:44-5
- Manpower training approach, 8:42, 45, 48-51, 82
- Maritime Provinces Higher Education Commission, role, 6:47-9; 18:35
- McGill University submission, 26A:1-4
- Mount Saint Vincent University submission, 18A:43-4
- National Council, establishing, 16:164; 18:33, 84; 27:10
- National interest, 13:13, 16-8, 25
- National standards, objectives, etc., 4:81; 9:15-7; 13:15, 25, 38; 16:42, 51-3, 78-82, 136, 139-40, 159-60; 18:36; 19:63, 66, 69-71; 20:45-9; 21:20-3, 122-3; 24:17, 21-2; 25:34, 39-42; 26:8-10, 13-5, 24-6, 30-7; 27:8-9, 12, 16, 20-1
- British Columbia position, 26:16
- Federal programs, compliance, 26:20
- Legislation, 26:21, 32-3
- List, 27:8-9
- Professional schools, 24:23

Education, post-secondary—Cont.

National standards, objectives, etc.—*Cont.*

Quebec position, 21:29; 26:16, 27-9, 30; 27:12, 15-6

National university, establishing, 27:17-8

Native people, access, 22:35

New Brunswick, 16:27-8, 66-8, 83

Newfoundland, 5:50-8

See also above Federal funding

Northwest Territories government submission, 23A:9-13

Nova Scotia Confederation of University Faculty Associations submission, 18A:53-73

Occupational/vocational training, 18:40-2; 21:89

Ontario, 7:74-5, 82-4

Operations, public opinion, 2:15-6

Part-time and mature students, taxpayer supporting, 3:97-8; 9:21-2, 72, 75-8; 27:21-2

Progressive Conservative Youth Federation position, 9:54

Provincial funding, decrease in 1970's, effect, 8:37-9

Provincial funding, increasing at rate higher than federal transfers, 1972-1977, 3:59-60

Quebec, 9:82-5

Regional disparities, established programs financing, effect, 7:77; 13:16-7

Royal commission, *see* Universities and colleges

Saint Mary's University submission, 18A:41-2

Saskatchewan Universities Commission, brief, 15A:11-5

School Counsellors' Association of Newfoundland and Labrador, brief, 5A:17-9

System/federal goals, differences, 9:66-8

University of British Columbia submission, 21A:30-6

University of New Brunswick submission, 16A:48-52

University of Saskatchewan Graduate Students' Association, submission, 15A:18-9

University of Saskatchewan Students' Arts and Science Society, brief, 15A:19-20

University of Saskatchewan Students' Union, brief, 15A:16-8

Yukon, 22:9-10, 17-9, 23-7

See also Universities and colleges

See also Established programs financing—Federal contributions—1979-1980; Federalism; Government expenditures; Labour mobility; Unemployment; Universities and colleges

Elder, Mr. R.K. (President-elect, Canadian Chiropractic Association)

Federal-provincial fiscal arrangements, 24:7-12, 15-8

Electricity, hydro-electric, *see* Equalization payments**Elliott, Ms. Patricia** (President, University of Regina Students' Union)

Federal-provincial fiscal arrangements, 15:80-97

Employment

Full, federal commitment, 7:36, 43-5

Income tax increases, effect, 7:53-4

Opportunities outside Atlantic provinces, 16:165

Women, 16:119

See also Disabled and handicapped; Native people

Energy conservation

Federal programs, 6:90

Financial benefits, 6:88-90

Energy policy, *see* Low-income groups**Energy resources**, investment, capital needs, national energy program, etc., 28:27-9**Equalization**, *see* Alberta Heritage Savings Trust Fund; Assistance

Plan; Education, post-secondary—Federal funding; Social services—Funding

Equalization payments

Accessibility to comparable services at comparable tax burden, 17:35-7, 41; 19:140-1

Adequacy, 2:12-3

Administering, federal-provincial responsibilities, 28:9-10

Alberta, 19:95

Atlantic provinces, 21:131

Australia, comparison, 13:17; 21:131

Calculation method

Alberta Social Credit Party position, 19:26

Alternatives, 3:13-7, 41-2

Basing on federal tax collections, 28:19-21

Basing on Ont. fiscal productivity, 16:56; 27:9

Government operating costs, including, 22:7

Gross national product, growth, relationship, 21:100, 111-3, 124-5

Per capita incomes above national average, provinces excluded,

Ont., effects, etc., 2:13; 3:13-4, 25-6; 4:92-4; 21:99, 110

Public services, average levels, 3:17-8, 25; 19:132-3

Constant tax effort, 3:19

Constitution, entrenching in, 3:24-5, 38-9; 4:28-9, 98-9; 16:98-9; 17:6-7

Criticisms/merits, 28:12-3

Eligibility and funding, 16:91-2

Federal deficit/provincial surplus, relationship, 4:95-6; 7:44; 9:62; 17:7

Formula, John Evans statement, 4:60-1

Fiscal induced migration, 3:30-2; 28:12-3

Formula, macro-economic proposal, *per capita* personal income, 17:39, 51

Growth rate, decline, 16:45

History, Rowell-Sirois report, etc., 4:34-6; 17:28

Hydro-electric power, revenue

Newfoundland, 3:15, 27-8, 37-8

Ontario and Que., 3:28-9

Value, determining, 21:102

See also below Reforming

Income distribution to individuals, proposal, 17:42

Negative income tax, impact, 3:42-4

New Brunswick, 16:46, 122-3

Oil and gas revenues, effect, Alta., etc., 2:13; 3:13-4, 21, 29-33; 4:81-2; 17:37-9

Oil and gas revenues, excluding from formula, 17:19-20

Ontario, 16:55-6; 27:9; 28:18

"Over-equalization", 3:26; 21:111; 28:18

Philosophy, purpose, redistribution of wealth, etc., 3:13; 13:17; 16:86-8, 91, 94; 17:6-7, 35, 42; 21:98-9; 24:27-9; 27:6; 28:8-9, 18-20

Principle, NUPGE supporting, 20:63

Provincial/municipal revenues, including in formula, 21:98, 112

Real estate values, determining, 21:112-3

Quebec, 3:15

See also above Hydro-electric power

Reforming, interprovincial revenue sharing scheme, pooling, resource revenues including, 5 year transition period, etc., 17:4-14, 17-33, 40-1, 52-3; 19:127, 140-2; 21:100-1, 111

Federal role, 17:6-9, 12-4, 22-5, 30-1

Industrial development strategy, relationship, 17:23-5

Revenue producing provinces, role, 17:8, 15, 20-1

Taxation system, effect, 17:25-7

Resource revenue, including in formula, 16:87-8, 99-102; 17:37-8; 21:98-9, 110-1; 27:10, 18-9; 28:8-9, 20-1

Sales/royalties, 21:99-100, 133-4

Value, determining, 21:102

See also above Hydro-electric power—Oil and gas revenues

Source based tax, 28:10

Tax points, *per capita*, value, 7:77

Equalization payments—Cont.

- Two-tier system, 3:43; 4:82-3, 86-7, 92-3; 16:53-4, 99; 17:6; 19:93-4, 116, 140; 21:100
- Unconditional transfers, 24:21
- United States, comparison, 3:6; 13:17
- 25th anniversary, 2:12
- See also* Affirmative action programs; Established programs financing—Federal contributions, Freezing; Federalism; National unity; Native people; Regional disparities

Established programs financing (EPF)

- Accessibility, 12:48-50
- Agreements, reasons, 9:11, 35-6; 13:14, 25; 15:12-4; 16:9
- Block/cost sharing, 16:46-7
- Canadian Bar Association submission, 12A:27-45
- Canadian Hospital Association position, 11:5-8
- Components
 - Definitions, etc., 12:42; 15:21; 16:89-90
 - Separation, cost sharing, transitional period, New Brunswick NDP proposal, 16:172-5
 - Separation, Robertson proposal, 27:8-9, 12-4
- Current arrangements, extending, 7:81; 9:25, 35; 15:87-90; 28:10-1
- See also* Health care—Funding
- Federal and provincial spending powers, constitutional basis uncertain, Canadian Bar Association position, 12:34-41, 44
- Federal contributions, 7:55, 59-60; 8:23-4; 22:21
- Block funding each component, 16:94-5
- British Columbia, 20:52-3
- Cash, termination, 1-3 years notice, 12:36; 15:22-3, 27
- Compromise or "menu" approach, 13:40-1, 51-3; 14:18, 29
- Conditional, 14:28-9, 37; 16:136
- National Union of Provincial Government Employees position, 20:64, 69-70
- Cost sharing, returning to, 7:52, 55; 13:34-5; 16:10-4; 28:11
- Freezing level to those provinces not eligible for equalization payments, 16:91-2, 101-2
- Gross national product, 3 year average, 10:88-9, 93; 19:55-7
- Health care/education, priorities, 13:31; 15:86; 16:168-70
- Increasing, provincial share decreasing, 12:35, 43, 46; 15:79-80, 88-9; 19:55-6
- New Brunswick, 16:40, 56
- Nova Scotia, 18:30
- Percentages, 1975 to present, 16:16-8
- Provincial expenditures, 7:45, 48
- Reducing, 21:85-6; 27:6-7
- Revenue guarantees, 7:52-3; 13:14; 21:132
- Since 1976-1977, 7:40-1
- Visibility, 16:119-20; 19:27-8; 21:88
- Yukon, 22:11-3
- 1972-1977/1977-1982, growth rate, reducing, 16:44-5, 50-1
- 1982-1983, \$470 *per capita*, 19:71
- Federal/provincial responsibilities, 4:79-80
- Flexibility, 16:59-60
- Formula
 - Canadian Medical Association recommendation, 10:24, 49-50
 - Gross national product/escalator formula, Regroupement des associations étudiantes universitaires proposal, 25:33-8
 - Maintaining, 15:25, 28
 - Manitoba Health Organizations, Inc., position, 14:8
 - Provincial health officials, consultations, 15:28-9
- Legislation, *see* Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act (1977)
- Manitoba, 14:11-3
- Municipality of Crowsnest Pass position, 19:111-2
- National standards, objectives, etc., 3:10-1, 20-2; 10:89, 101-2; 12:44-5, 50-1; 16:90; 19:128; 22:6; 26:10-1; 28:11
- Opting-out/disentanglement, federal-provincial options, 28:10
- Provincial accountability, 16:90-1, 100

Established programs financing (EPF)—Cont.

- Quebec role, 27:15-6
- Regional disparities, 14:27
- Reviewing, 21:102-3
- Social Planning Council of Metropolitan Toronto, brief, 7A:4-25
- Social services, including, 12:29; 28:10-1
- Termination, Canadian Bar Association recommendation, 12:36, 43
- Unconditional transfers, 4:79, 85; 13:14-5, 32-4, 39-40, 52; 14:23; 17:42-3; 18:70-2; 19:55-6; 20:54
- New Brunswick, 16:171
- Ontario Deputy Minister of Health Maureen Ross statement, 12:66
- See also* Education, post-secondary—Federal funding 1979-1980 transfer for post-secondary education, 9:40-1
- See also* Education, post-secondary—Federal funding; Federal-provincial relations—Jurisdiction; Health care—National standards—Provincial policies—Yukon; Medicare; Native people; Universities and colleges—Funding

Etmanski, Mr. A. (Executive Director, British Columbia Association for the Mentally Retarded)
Federal-provincial fiscal arrangements, 20:7-11

Evans, Mr. John (L—Ottawa Centre; Parliamentary Secretary to Deputy Prime Minister and Minister of Finance)
References, *see* Equalization payments—Formula

Evans, Prof. R. (Economics Department, University of British Columbia)
Federal-provincial fiscal arrangements, 20:12-42
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Excise taxes, *see* Oil and oil products

Faculty Association of Memorial University, *see* Memorial University of Newfoundland

Family allowances

- Quebec, 25:105
- Universality/selectivity, 12:29-30, 69-70

Family Services of Eastern Nova Scotia

- Background, etc., 18:58-9
- See also* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act (1977)

- History, 7:39-40
- Legislation, amdts., government proposals, 8:28-34
- Renegotiations with provinces (1982), 2:22-4
 - Consultations, 3:84
 - Failure to obtain agreements, options, extending or cut-off, impact, 3:64-6
 - Meetings, provincial participation, open top public, etc., 14:6-7
- See also* Fiscal arrangements
- See also* Education, post-secondary

Federal-provincial relations

- Budget, Oct. 28/80, national energy program proposals, effect, 3:23; 4:93-4
- Central institutions, bringing regional opinions together, 4:102-4
- Central institutions, reforming, effect, 4:104-5
- Centralization, Trudeau government position, 19:92-5
- Constitution debate, effects, 4:93-5, 104; 20:67-8
- Federal role/visibility, *see* Cost sharing programs; Education, post-secondary; Established programs financing—Federal contributions; Fiscal arrangements; Health care; Social services
- First ministers' conferences, 4:105
- Fiscal policy, national standards, centralization/decentralization, 3:35-7

Federal-provincial relations—Cont.

- Interdependent and interrelated jurisdictions, 16:86, 104
- Internal common market, 3:12
- Jurisdictions, EPF, effect, 4:97-8
- Jurisdictions, U.S. comparison, 4:96-7
- National energy program, effect, 17:15
- See also above* Budget
- Natural resources, revenue sharing, agreements, 20:44
- Negotiations, 14:34-7
- See also* Pensions—And guaranteed
- Political realities, party representation, effect, 4:101-2, 106
- Post-war fiscal and social security arrangements, history, 7:37-9
- Green Book proposals, 7:38
- Marsh report for Advisory Committee on Reconstruction (1943), 7:38
- Rowell-Sirois commission, 7:38; 21:97
- Principle of sharing, 19:92-3, 99-100
- Provinces acknowledging federal role, 26:48
- Revenue sharing, Alberta Social Credit Party position, 19:26-8
- Task force recommendations, jurisdictional restraints, 16:16
- See also* Disabled and handicapped; Education, post-secondary; Established programs financing; Health care; Highways; Income tax—Corporation—Personal, And corporation; Social services; Taxation—Provincial powers; Unemployment; Universities and colleges—Funding

Federalism

- Decentralization, 21:97-8, 106, 119-22
- Equalization, jurisdiction, 4:82-3
- Federal-provincial agreements, cost sharing, education, health care, etc., 13:26
- Interprovincial trade, non-tariff barriers, labour mobility, etc., threat to, 4:91-2
- Roles, defining, 4:81, 84, 94-5

Fédération des associations de professeurs des universités du Québec,

- see* Canadian Association of University Teachers;
- Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Federation of Alberta Students, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted**Federation of Associations of University Professors of Quebec, *see* Canadian Association of University Teachers****Federation of New Brunswick Faculty Associations**

- Background, 16:67
- See also* Education, post-secondary; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Federation of Saskatchewan Indians, *see* Native people—Fiscal arrangements; Organizations/individuals appearing and briefs submitted**Fédération québécoise anti-pauvreté**

- Background, 25:55-8
- See also* Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Social services

Finance

- Capital, interprovincial flow, barriers, 19:100-1
- Monetary policy, *see* Government expenditures

Finance Department, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted**Fineday, Mr. Sydney (Executive Director, Queen Victoria Treaty Protective Association, Treaty Indian People)**

- Federal-provincial fiscal arrangements, 15:5-6

Fiscal arrangements

- Accountability, 9:63-4; 21:87-8, 92-3
- Federal programs, compliance, 21:132-3
- Background papers, etc., 1:14-7
- Block funding, 3:9; 21:123
- Ear-marking for particular programs, 8:27-8
- Provinces using funds for purpose other than those intended, 6:36-7, 65-6
- Breau letter
 - Premier Davis of Ontario, 8A:1
 - Premier Lyon of Manitoba, 14A:18-9
 - Premier MacLean of Prince Edward Island, 6A:1-2
- British Columbia government submission, 21A:1-25
- Canada in fiscal conflict: Resources and the West*, study paper, 17:4
- Canadian Association of Social Workers, position, 4:55-6
- Canadian Association of University Teachers brief, 9:5-6
- Canadian Union of Public Employees brief, 10A:129-84
- Common data base, 1:15-7; 2:39; 3:37-8
- Conditional/unconditional transfers, 10:30
- Constitution debate, relationship, 3:6, 17; 4:6; 5:6; 16:120-1
- Canadian Union of Public Employees recommendations, 10:85-6, 101-2; 16:133
- Current arrangements, 2:9-10
- Economic Council of Canada paper, 28A:1-74
- Federal-provincial funding, 20:72-3; 21:119-20
- Federal role, publicity, visibility, 14:21, 25-6; 16:123-4; 21:94, 119
- Fiscal imbalance, 2:10-1, 14-5, 19-20; 10:81; 12:27, 30, 58-9; 14:27, 42; 16:45; 28:6-7
- Harries submission, 19:97-9
- Jurisdictions, 16:39; 21:119-20; 25:109-10
- MacEachen statement, 2A:1-16
- Municipalities, role, 19:113-4
- National energy program, effect, 3:40
- National unity, relationship, 16:38-9, 46
- Newfoundland government submission, 5A:1-11
- New Brunswick New Democratic Party submission, 16A:60-8
- Northwest Territories government submission, 23A:1-5
- Nova Scotia government submission, 18A:18-34
- On-going review, lack, 13:16
- Ontario Welfare Council recommendations, 8:18
- Parliament, role, 4:78-9, 105-6
- Power transfer to provinces, reversing, 4:77-8, 104
- Prince Edward Island government submission, 6A:3-10
- Programs, objectives, federal-provincial differences, 12:31-2
- Provinces opting out, 4:99-100
- Public input, 16:121-2
- Quebec, 4:47-8
- Regional disparities, alleviating, incentives, etc., 16:45; 21:109-10; 25:85-8
- Renegotiating, 4:75-6; 12:54; 18:49-50, 85-7
- "Alter fundamental structure of political and economic union", MacEachen statement, 12:54
- Constitution debate and national energy program, effect, 4:76-7
- See also above* Constitution debate; National energy program
- Review, simplifying, etc., 15:23, 28
- Saint John Board of Trade submission, 16A:53-9
- Social Action Committee of the Roman Catholic Diocese of Charlottetown, recommendations, 6:79-81
- Social Planning Council of Kitchener-Waterloo submission, 8A:3-38
- Social Science Council of Canada, recommendations, 9:39-40
- Social services, 5:9-10; 12:5-6, 11, 18; 21:109, 122
- Stabilization policies, Economic Council of Canada study, 28:31
- System working, needs refinements, NUPGE position, 20:74-5
- Task force mandate, 2:8-9, 15, 20-2; 3:8, 22-4, 81, 98-9; 4:27; 5:39, 58-9; 6:9, 40; 7:50, 68, 76, 80, 84; 8:63-4; 9:49; 10:67, 86-7; 11:44; 12:18, 32-3, 54; 13:75-6; 15:6, 30; 16:14, 38-40, 84; 17:17; 18:27-8, 82, 85; 21:96-7

Fiscal arrangements—Cont.Task force mandate—*Cont.*

- Limitations, time restraints, etc., 3:6-7, 56-9, 66, 80-1, 88-9; 4:6, 32; 5:7, 24-5, 29-30, 38-9, 49-50; 6:37-8, 50-1, 59, 68-9, 71, 87; 7:69; 8:7; 10:55, 78-9, 101-2; 12:5, 52-3; 15:38, 81-2, 87-8; 16:7-8, 44, 121-2, 133; 18:15, 24-5; 19:52; 20:62-4; 21:85-6; 22:32, 36-7; 23:14; 24:19-21
 - Report, making public, 8:7-8, 11
 - Tax harmonization, 2:12; 4:34, 38, 44, 53, 90; 16:45-6; 21:104, 129; 25:68, 72-4, 83-4, 88
 - Thirsk papers, *see* Appendices
 - Taxation divisions, budgetary planning, etc., determination and implementation, 2:8
 - Tied funding provisions, Canadian Bar Association recommendation, 12:36, 47-51
 - Treasurer of Ontario Frank Miller letter to Task Force Chairman, 8A:2
 - University financing, letter to prime minister, 3A:1-4
 - Yukon, 22:15-6, 21-2, 25
 - Expenditure recoveries, 22:28-9
 - Negotiations, 22:15
- See also* Native people; Social policy; Women

Fiscal policy

- Federal/provincial/municipal roles, 8:46-7; 21:105
- Restraints, 21:98
- See also* Education, post-secondary; Federal-provincial relations; Government expenditures; Unemployment—Federal/provincial

Fleming, Mr. Douglas (External Relations Officer, Simon Fraser Student Society; British Columbia Students' Federation)
Federal-provincial fiscal arrangements, 20:42-4, 47-8

Forestry, *see* Research and development

Forster, Prof. D. (President, University of Guelph; Member, Council of Ontario Universities)
Federal-provincial fiscal arrangements, 8:73-5, 78-9, 84, 87-8, 91

Foulks, Dr. James (President, Canadian Association of University Teachers)
Federal-provincial fiscal arrangements, 9:5-6, 11-21

Fox, Hon. Francis (L—Blainville—Deux-Montagnes; Secretary of State and Minister of Communications)
Education, post-secondary
 Federal funding, 26:13-4, 19, 26, 29, 33-4
 Federal-provincial consultations, 26:14-6, 20-2, 30
 Federal role, 26:10
 National standards, 26:13, 21, 24-6, 29-36
 Federal-provincial fiscal arrangements, 26:5-40; 26A:5-7
 References, *see* Education, post-secondary; Social services—Voluntary sector
 Research and development, 26:31
 Universities and colleges, 26:13, 22-3

Francophones, *see* Education, post-secondary—French language—New Brunswick; Universities and colleges—University of Moncton

Freamo, Mr. B.E. (Executive Secretary, Canadian Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 10:28-9, 36, 40-1

Fredericton, N.B., *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Freight rates, Crowsnest Pass rates, Municipality of Crowsnest Pass position, 19:107

Fryer, Mr. John (President, National Union of Provincial Government Employees)
Federal-provincial fiscal arrangements, 20:61-77

Fulton, Dr. E.M. (President, Mount Saint Vincent University; Member, Association of Atlantic Universities)
Federal-provincial fiscal arrangements, 18:74-5, 79

GNP, *see* Gross National Product

Garber, Mr. Ralph (Dean, Faculty of Social Work, University of Toronto)
Federal-provincial fiscal arrangements, 7:59-65
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Social policy

Geekie, Mr. D. (Director of Communications, Canadian Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 10:43-4

General Welfare Assistance Program, administrative costs, municipal share, 7:10

Gibson, Dr. Bill (Chairman, Universities Council of British Columbia)
Federal-provincial fiscal arrangements, 21:32-4

Gillmore, Mr. Allan (Executive Director, Association of Universities and Colleges of Canada)
Federal-provincial fiscal arrangements, 3:84, 98

Gilmore, Mr. James E. (Director of Communication, British Columbia Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 21:80

Ginsler, Mr. Ernie (Executive Director, Social Planning Council of Kitchener-Waterloo; Committee of Social Planning Councils; Ontario Welfare Council)
Federal-provincial fiscal arrangements, 8:11-4

Glance Bay, N.S., Citizens Service League, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Goble, Mr. Norman (Secretary-General, Canadian Teachers' Federation)
Federal-provincial fiscal arrangements, 4:9-10, 26-30

Good, Mr. Tom (Financial Critic, New Brunswick New Democratic Party)
Federal-provincial fiscal arrangements, 16:170-8

Goodleaf, Mr. Irvin (Director, National Indian Brotherhood)
Federal-provincial fiscal arrangements, 11:38-40

Gordon, Mr. R.A. (Director General, Education Support Program, Secretary of State Department)
Federal-provincial fiscal arrangements, 2:4

Government revenues, increase, 14:23, 40

Government expenditures

- And revenues, wage and price controls, impact, 10:80
- Economic development/social planning, priority, 12:21-3, 32-3, 59-61
- Fiscal and monetary policies, effect, 7:43-4, 48; 10:80
- Hidden welfare system, 12:22
- Priorities, changing, channelling funds into social services programs, 6:72-5
- Reducing, 21:128-9
- Reducing, health, education and welfare systems, impact, 12:21
- Restraint, tax incentives and tax deductions, relationship, 7:75-6

Government expenditures—Cont.

- Social envelope, increasing, 7:58-9
- Transfer payments to provinces, increases, comparison, 2:17-9
- Tying to revenue raising responsibility, 3:33-4
- See also Economic conditions; Public Service; Social services; Unemployment

Government programs, development, etc., consultations with municipalities, 12:81-2, 93-7**Government revenues**

- National energy program, impact, 17:15-6
- Sources, 19:112-3

Gowanlock, Mrs. Gweneth (Executive Director, Canadian Association of Social Workers)

- Federal-provincial fiscal arrangements, 4:54-5

Graham, Prof. John (Economics Department, Dalhousie University)

- Federal-provincial fiscal arrangements, 17:34-55
- See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Grant, Dr. Kenneth (Chairman, Board of Governors, University of Prince Edward Island)

- Federal-provincial fiscal arrangements, 6:45

Grasset, Ms. Stephany (President, Registered Nurses Association of British Columbia)

- Federal-provincial fiscal arrangements, 20:59-60; 21:6-13

Green Book, see *Proposals of the Government of Canada to the Dominion-Provincial Conference on Reconstruction***Gregg, Mr. F.W.** (Chief, Income Tax Harmonization, Finance Department)

- Federal-provincial fiscal arrangements, 2:4

Gross National Product (GNP)

- Debt, public, percentage, 15:40
- Health care, costs, percentage, 10:21-2; 14:7; 20:13, 20-1, 35-6; 22:46; 24:38, 42-3, 49-50; 25:97-8; 26:44-5
- Health care, 8.2% by 1985, Canadian Medical Association recommendation, 10:23-9, 35-6, 49, 53; 13:48-50; 26:62
- Social services, costs, percentage, 25:7
- See also Education, post-secondary—Federal funding; Equalization payments—Calculation method; Established programs financing—Federal contributions; Health care—Costs, Increasing; Social services—Funding

Guaranteed annual income, see Assistance Plan; Poverty**Guaranteed income supplement**, see Pensions**Guertin, Mr. Jean-Aime** (Chief, Economic Section, Library of Parliament)

- Organization meeting, 1:15-7, 31

Hale, Prof. Sylvia (President, Faculty Association of University Professors, St. Thomas University, Federation of New Brunswick Faculty Associations)

- Federal-provincial fiscal arrangements, 16:74-6

Halifax Board of Trade, see Organizations/individuals appearing and briefs submitted**Halifax, N.S., Social Planning Department**, see

- Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Social services

Hall (Emmett) commissions, see Doctors—Income; Health services—Funding; Medicare; Royal Commission on Health Services**Hallam, Mr. Bev** (Secretary-Treasurer, Co-ordinating Committee of New Brunswick for the International Year of Disabled Persons)

- Federal-provincial fiscal arrangements, 16:35-6

Ham, Dr. James (President, University of Toronto; Member, Council of Ontario Universities)

- Federal-provincial fiscal arrangements, 8:71-2, 75-6, 79, 84, 87, 90-1

Haney, Mr. William (Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade; Committee Researcher)

- Federal-provincial fiscal arrangements, 3:100; 4:105-6; 5:48; 7:77; 8:30-1, 90-1; 10:74-5; 12:93; 16:159-60; 19:125-6, 140-1; 21:131-2

Harries, Dr. Hu (Economist, Hu Harries and Associates)

- Federal-provincial fiscal arrangements, 19:92-104
- See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Hatfield, Hon. Richard (Premier, New Brunswick)

- Federal-provincial fiscal arrangements, 16:37-65

Health and Welfare Department, see Health care;

- Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Health care

- Accessibility, 11:11-2; 12:46, 56, 62; 15:8, 43, 50; 18:14-6; 19:46; 20:18-20; 25:97
- Alberta Medical Association brief, 19A:1-17
- Alberta Medical Services Incorporated, 19:8
- Alberta Public Health Association recommendations, 19:47-50
- Atlantic provinces, 12:56, 61-2; 14:37-8; 18:26-7
- "Basic health programs", 21:57; 26:45
- British Columbia, 21:79-80
- Aging/mobile population, 21:51
- Attitudes toward medical care in B.C.*, Canadian Facts report, 21:62-3
- British Columbia Health Association Brief, 21A:37-43
- Canadian Hospital Association submission, 11A:1-49
- Canadian Medical Association brief, 10A:1-44
- Canadian Nurses' Association submission, 29A:1-26
- Chiropractic services, 24:5-6, 19
- Commission of Inquiry on Health and Social Services (Castonguay 1970), 24:36
- Conditions, 26:61
- Costs, 21:50; 86-7
- Awareness, sending patient copy of bill, 24:42
- British Columbia, 21:53
- Canada/six major industrial nations, comparison, 10:21; 12:56; 20:14-5
- Extended life expectancy, effect, 10:23; 13:57-8
- Hospitals, extra billing, 10:89-90
- Increasing faster than growth in GNP, 2:16
- Ontario, 7:52-3
- Provinces reducing share as federal government increases, 5:62; 14:10-1; 15:21-2; 16:8-9
- Provincial contributions, increasing, 2:23-4
- Quebec, 24:44; 25:92-4
- Reducing, 20:26-8; 24:37-8; 27:14
- Taxpayers reaching financial limit, Medical Association of Quebec position, 25:97-100
- Voluntary organizations, effect, 10:31
- 50% federal funds, 15:14-7
- Definitions, 21:57
- Delivery system, 10:7-8; 24:43-4
- Federal government monitoring, 15:20-1, 24-7
- Doctors
- Role, 7:94-100; 18:13-4
- Salaried, 5:83

Health care—Cont.**Doctors—Cont.**

- Shortage/surplus, 13:62-5; 15:48, 62; 20:21-3, 27-9, 37-9; 21:10, 54-5, 65-7, 77-9; 24:41; 25:92; 26:47, 63, 67
- Drug coverage, 10:83, 86
- Saskatchewan, 15:42, 50-4
- Established programs financing, effect, 5:61; 7:35; 10:82; 18:18, 22; 19:130-1
- See also below* National standards
- Facilities, staff, etc.
 - Abuses, 10:51-3; 11:11
 - Alberta, 10:18-20; 19:12, 16
 - Bed utilization, 21:55
 - British Columbia, 21:53-5, 56
 - Canadian Hospital Association position, 11:6-8
 - Chronic/acute care, 10:11-3, 26, 35-6, 83; 11:11, 18, 21-2; 14:10; 25:94, 97; 26:47, 62-3
 - Long Term Care Association-Canadian Hospital Association study, 11:21-2
 - See also below* Nurses
 - Doctors hospital privileges, 21:55
 - Equipment, usefulness, determining, 24:50
 - Manitoba, 14:8-15
 - New Brunswick, 10:8-12; 16:8-10, 41-2, 58-60, 172
 - Newfoundland, 5:59-82
 - Nova Scotia, 18:16, 26
 - Ontario, 7:93, 98-9, 113-4; 10:14-8
 - Para-professionals, role, 21:65
 - See also below* Nurses
 - Prince Edward Island, 6:15-20, 60
 - Quebec, 10:12-4
 - Regional centres, 10:37-8
 - Saskatchewan, 15:42-4, 48-50, 61
 - User charges, *Health care costs by direct charges to patients*, Ontario Economic Council report, Canadian Hospital Association position, 11:9-11
- Federal/provincial/institutions, roles and responsibility, 14:14-6
- Federal/provincial jurisdictions, negotiations, 19:38-9
- Federal role/visibility, 4:61, 64-5, 70, 79, 88; 6:14; 7:35, 108; 10:31; 11:9, 14-5; 12:55-6, 63-6; 13:51-3; 14:37; 15:26; 20:25-6, 31-4; 21:103, 107-8, 115; 24:7-8, 35, 45-7, 52; 25:93-5; 26:45-8, 51-2; 27:6, 14
- Canadian Medical Association recommendations, 10:20-1, 25-7, 43-4
- Sole source funding, control, 20:16-9
- Funding, 15:7-8; 18:46-50; 24:47; 25:23, 100-1
- Alberta, 19:39
- Block/cost sharing, 7:36-7, 107-8; 10:45, 49, 53-4; 12:56-7; 14:10-1, 27; 15:12-3, 17-23; 18:18-21; 19:50-1, 131-2; 20:24-5; 21:55-6; 26:47
- New Brunswick Health Coalition position, 16:10-4
- Canada/Britain, comparison, 10:35-6; 13:49, 54, 57; 18:10, 13-4; 19:41-2; 21:66-7; 22:46
- Canada/U.S., comparison, 5:80-1; 10:22, 33-4; 13:49-50, 54-5, 60-2; 19:11; 20:15-7, 20, 34-5
- Canadian Hospital Association position, 11:8-9; 14:7-8
- Canadian Nurses' Association recommendations, 19:80-1
- Current arrangements, extending 5 years, Manitoba Health Organizations, Inc., position, 14:6-10
- Diminishing returns, 13:55, 58
- Effectiveness, study, 5:61
- Federal control, 5:61-2; 10:27-30
- Federal objectives, 5:60-1, 70
- Federal/provincial roles, 6:14-5; 7:94-5; 21:12-3
- Federal role, accountability, 12:56-7; 15:23; 19:51; 21:51-2; 24:38
- Governments reaching limits, 12:19-20
- Gross national product growth, relating to, 1972 proposal, 24:37

Health care—Cont.**Funding—Cont.**

- Historical background, 24:36
- Inadequacy, 7:92-3; 12:19; 15:42, 46; 18:15-6; 19:6-7, 21; 20:13-4
- Canadian Medical Association position, 10:21-3; 12:56; 13:48-9, 56-7; 14:9; 18:6-11; 25:97; 26:62
- Incentives/disincentives, 15:22-3
- Private, 10:24, 31-4, 39-40, 46-51; 12:19
- Provinces
 - Contributions, 24:35-6
 - Funding base, establishing, 19:37
 - Matching funds, providing, Hall (Emmett) commission (1980) report, 5:60, 64, 75
 - Withholding federal funds, 6:35-6
- Quebec, 20:32-3
- Redirection to preventive programs, etc., 12:57-8
- Reducing, 12:55-6; 21:103, 114-7; 24:5, 20; 27:7, 13-4
- Regional disparities, 11:6, 12, 16-7; 12:60-1, 65
- Royal commission, establishing, 16:14
- Up-grading pools, 16:12-3
- 1961-1971, 24:35
- 1971-1975, 24:35
- Health and Welfare Department document, 1974, "*A new perspective on the health of Canadians*", 12:57-8; 13:55
- Health charter, 11:7; 15:7-8; 24:5, 9
- Health council, establishing, 11:9, 14-20; 12:57; 13:52
- History, *Perspectives on Canadian Health and Social Services Policy: History and Emerging Trends*, 11:5
- Home care services program, 10:106; 12:10, 19; 14:21-3, 30-1; 18:21-2; 19:82-3
- Hospitals, costs, percentage, 24:36, 44
- Hospitals, funding reductions, impact, 19:91-2
- Information, availability, 26:46
- Innovative programs, cost, federal government paying 50%, 15:12-3, 16
- Insurance system, re-introducing, 25:93-5, 98
- Jurisdiction, 10:91; 12:65; 14:7, 20-1; 15:21; 16:112-3; 19:86; 21:52; 24:9, 18, 22-3
- Long term care, priority, 19:81-4; 20:17; 21:49-51, 82
- Long term planning, 21:50-1, 55-6
- Market economy system, effect, 3:38
- Medical Society of Nova Scotia submission, 18A:1-7
- Mental and physical health care, integration, 15:8, 13
- Mental Health Association recommendations, 15:13-4
- National standards, objectives, etc., 4:81; 7:108-9, 118; 10:90-4; 11:14-21; 12:64-5; 13:53; 14:14-9; 15:13-4, 23-6; 16:11, 42, 78-9; 18:17; 19:37, 45-8, 140; 20:66-7; 21:88; 24:8-9, 17, 21, 52; 26:50-1; 27:19-20
- Established programs financing, effect, 13:51; 15:24
- Measurements, longevity tables, etc., 10:6-7, 38-9
- Monitoring agency, establishing, 21:52
- Research and development, 11:8, 18
- See also* Medicare; National unity
- Northwest Territories government submission, 23A:6-8
- Nurses
 - Chronic care, 10:120-1
 - Community nursing services, 10:106, 109-11
 - Education, funding, etc., CNA position, 10:109-10, 113-4, 117-8; 19:73, 77-81, 85-9; 21:8-9
 - Fee for service, CNA position, etc., 10:110-1; 21:11
 - Maternal and child health, 10:107-8, 111-3
 - Mobility rights, transferring between provinces, etc., 10:116-7
 - Nurse practitioners, 10:110-4; 13:63
 - Nursing assistants, 10:118
 - Roles/responsibilities, expanding, 10:105-9, 110-2, 118-20; 19:74-7, 81, 84-5, 88-91; 21:7, 10-2, 81-3; 26:59-60
 - Shortages, 10:108; 19:77-8

Health care—Cont.

- Paramedical and ambulatory services, 10:39; 18:17, 21
- Physician sponsored programs, Alta. and Sask., 19:8-9
- Planning and monitoring, consumers, patients, etc., participation, 18:17, 20-3; 19:49, 72
- Premiums, *see* Medicare
- Preventive medicine/health promotion, 6:15-6; 10:11-2, 82-3; 13:58-60; 14:30; 16:10-1; 18:17; 19:22-3, 34-7, 46-9, 74-7; 20:36-8, 64; 25:24, 106; 26:59
- See also above* Funding
- Programs, expanding coverage, 16:10
- Provincial policies, EPF, effect, 13:50-1; 14:11
- Public administration, 15:8-9
- Quality, doctors lacking time for patients, 21:62-4, 67-8, 71
- Registered Nurses' Association of Ontario brief, 10A:185-214
- Research and educational preparation, 19:48
- Saskatchewan Medical Association submission, 15A:4-10
- Scope, 15:7
- Statistics, Alta., 19:14-5
- State operated/open-end system, comparison, 7:110-2
- System, success measurements, 10:37
- Technology, costs, 13:59-60; 14:10; 18:12-3; 20:29-31
- Unnecessary procedures, etc., cutbacks, savings, 13:55-6, 60-2; 20:23-4, 40-2
- Universal dental care system, 10:83, 86
- Universality, 15:7
- Women, 25:106-7
- Yukon, 22:15, 19-22, 47-8, 53-4
 - Expenditures, EPF reliance, etc., 22:8-9, 16-22, 29-30
 - Senior citizens, facilities, 22:15-7
 - Staff, housing shortage, 22:22-3, 49-51
- See also* Medicare—Accessibility—Premiums
- See also* Established programs financing—Federal contributions; Government expenditures; Medicare; Native people; Soviet Union; Transfer payments to provinces—Reducing

Helliwell, Prof. J. (University of British Columbia)

- Federal-provincial fiscal arrangements, 17:11-27, 31-3
- See also* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Helmsing, Mr. Hewitt (Executive Director, Saskatchewan Health Care Association)

- Federal-provincial fiscal arrangements, 15:25-7

Herbert, Mr. Hal (L—Vaudreuil)

- Assistance Plan, 7:27; 14:31-4; 16:130; 18:47, 51-2; 20:75-6; 21:126-7; 28:21-3
- Cost sharing, 18:54, 65-6; 26:52-3
- Federal role, 4:73-4; 14:32-4
- Funding, 16:60-1; 21:43
- Association of Universities and Colleges of Canada, 3:98
- Budget, deficit, 4:86
- Catholic Family Services Bureau, 6:61
- Committee, 16:185
 - M., 1:5
- Day care, 14:34; 21:44
- Disabled and handicapped, 6:30-4; 7:33; 14:35
- Doctors, 15:62; 19:13-4; 20:71-2; 25:102
- Economic development, 16:165-7
- Education, 4:25-30
- Education, post-secondary, 3:64; 8:40-2, 82; 9:82-5; 15:96; 18:40-2; 19:69-70; 26:27-9
 - Federal funding, 3:61-3, 99, 102-3; 4:87; 5:32-3; 8:41; 9:85; 10:92; 20:54; 21:92, 127-8; 24:30-2; 26:27-8
- Jurisdiction, 20:55-6; 27:21-3
- Equalization payments, 4:28, 86; 17:25-7; 28:19-21

Herbert, Mr. Hal—Cont.

- Established programs financing, 4:85; 12:37-9; 16:95, 168-70; 18:71-2; 20:54
- Federal-provincial fiscal arrangements, 2:29-33, 41-2; 3:44-6, 49-51, 58-66, 98-104; 4:25-31, 38-41, 47, 73-4, 84-7; 5:5, 15-8, 32-3, 40, 69-71, 80-1; 6:13, 29-34, 61-5; 7:23-7, 32, 57, 101-5, 109; 8:40-5, 81-5; 9:80-5; 10:26-31, 87, 90-2, 116-21; 11:21-2; 12:30-3, 37-40; 13:8-9, 60-1; 14:16-9, 31-6, 59; 15:50-3, 62, 71-4, 96; 16:28, 31, 61-3, 95-7, 130-2, 165-70, 180-2, 185; 17:25-7; 18:40-2, 47-54, 57-8, 65-7, 71-2, 82, 87; 19:10-3, 66-71, 84-9; 20:53-8, 71-6; 21:6, 43-8, 92-6, 126-8; 24:8-12, 17, 30-3, 48-51; 25:13-7, 62-4, 78-81, 102-4; 26:5, 27-30, 52-3; 27:21-3; 28:18-23
- Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act (1977), 3:64-6
- Federal-provincial relations, 14:35-6
- Federalism, 4:84
- Fiscal arrangements, 1:15; 12:31-2; 20:72-4; 21:92-4
 - Task force mandate, 3:58-9, 98-9; 10:87
- Gross National Product, 10:27
- Health care, 5:69-71, 81; 10:26-7, 116-21; 11:21-2; 13:60-1; 15:50-3; 19:84-8
 - Funding, 5:70, 80-1; 10:27-30; 19:11
 - National standards, 11:21; 24:9
- Highways and roads, 6:61
- Housing, 6:62-4; 7:25; 16:181-2; 21:44
- Income tax, 2:32-3, 41-2; 4:38-9; 6:64; 18:57-8; 25:78-81
- Industry, 3:51
- Medical research, 24:49-50; 25:102
- Medicare, 7:101-5; 20:71; 24:17; 25:102
 - Portability, 7:109; 14:33; 15:50
- Municipalities, 16:180-2
- Native people, 15:53
- Organization meeting, 1:7, 11-5, 18-9, 29-35
- Points of order, documents, Ms., 2:15; 5:5; 6:13; 7:34; 8:6; 14:59; 18:67, 81; 21:6
- Points of order, motions, 1:7
- Poverty, 16:130-2; 25:62-4
- Research and development, 8:82
- Senior citizens, 6:63-4; 13:8-9
- Social policy, 5:16-8
- Social services, 5:16; 7:23-4; 18:47-9, 57; 21:47, 93-5; 25:14-7
 - Funding, 5:15-8; 7:24-5; 18:48, 52-3; 21:43-5; 28:23
 - Universality, 7:26; 12:30-1; 18:47
- Students, 8:42; 9:80
- Taxation, 14:36; 16:96-7
- Transfer payments to provinces, 2:29-32; 3:44-5, 49-50; 5:18; 6:29-30; 7:57; 9:80; 12:33; 18:51; 20:72
- Unemployment Insurance Act, 16:61
- Universities and colleges, 5:40; 8:82; 9:80-1; 16:31, 77; 20:54; 24:9-11; 26:28-9
 - Accessibility, etc., 8:81-5; 15:71-5; 19:66-70; 20:56-8
 - Funding, 3:104; 16:167-8
- Welfare, 6:61-4

Hickey, Hon. Thomas V. (Minister of Social Services, Province of Newfoundland and Labrador)

- Federal-provincial fiscal arrangements, 5:3

Hicks, Mr. P. (Student Assistance Task Force and Senior Advisor, Education Support, Secretary of State Department)

- Federal-provincial fiscal arrangements, 26:17-8, 27-8, 37-9

Highways and roads

- Construction, etc., grants, 12:89-90
- Prince Edward Island, 6:73-5
- Provincial jurisdiction, 6:61

Hildes, Dr. J.A. (Director, Northern Medical Unit, Faculty of Medicine, University of Manitoba)
Federal-provincial fiscal arrangements, 13:41-7
See also Native people—Health care; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Hogan, Dr. G. (Newfoundland Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 5:74-7, 80-3

Hooper, Dr. W.T. (Second Vice President, Prince Edward Island Medical Society)
Federal-provincial fiscal arrangements, 6:18

Hope Environmental Group of Prince Edward Island
Background, 6:87-8
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Horne, Dr. John (Social and Preventive Medicine Department, Faculty of Medicine, University of Manitoba)
Federal-provincial fiscal arrangements, 13:48-65
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Hospitals, *see* Health care

Housing
Federal shelter allowance, 7:25
Non-profit and co-operative, senior citizens/low income, etc., 6:60-8, 72, 82-7; 21:39, 44-5
RRAP, funding, 16:181-2
See also Disabled and handicapped; Native people

Huggett, Mr. Don (Coopers & Lybrand)
Federal-provincial fiscal arrangements, 25:68-89
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Hull, Hon. Leslie I. (Minister of Social Services, New Brunswick)
Federal-provincial fiscal arrangements, 16:54-5, 62-3

Hydro-electric power, *see* Equalization payments; Natural resources

Income, redistribution, federal social policy, commitment, 12:7-8

Income maintenance programs, *see* Assistance Plan; Economic policy; Low-income groups; Social services

Income tax

Capital gains, 25:78
Individual homes, Carter commission recommendation, 20:68-9
Charitable organizations, donations/volunteer time, tax credits/deductions, 16:33-6
Charitable organizations, donations, \$100 deduction, replacing with tax credit, 6:54-7; 25:50-1
Child care expenses deduction, increasing, 16:116
Child tax credit, 6:64-5; 14:26-7, 36-7; 18:57-8; 25:60-1
See also Low-income groups
Corporation, 25:71, 79-80
Alberta, 16:96-7; 25:73
Increases, CUPE recommendations, 10:86, 95-7; 16:15, 18
Legality, 4:38-42; 21:104
New Brunswick, 16:175
Provincial rates, discriminating tax provisions, 4:35, 49-50
See also Budget deficit—Reducing
Deductions
Divorces, legal fees, 25:108
See also above Charitable organizations—Child tax credit and *see also below* Interest
Energy tax credit, *see* Low-income groups
Incentives, tax expenditures/direct grants, 28:25-6
Indexing, 7:54; 16:16; 28:6-8
See also Budget; Taxation—Tax deductions
Interest and dividend income, deductions, abolishing, 10:97-8

Income tax—Cont.

Mining industry, Turner 1974 budget, non-deductibility of provincial resource taxes, 19:124
Negative tax system, *see* Equalization payments; Social services—Funding; Students—Assistance
Per capita extraction, provincial comparisons, 2:32-3, 41-2
Personal
And corporation, joint federal/provincial collection agency, 4:49
New Brunswick, 16:174-5
Provincial rates, regional disparities, impact, 4:51-2
Rates, uniformity, maintaining, 21:105
Quebec, 4:38-9; 25:70-1, 78-9, 82-4
Tax expenditures, Canada/other federations, comparison, 9:52
Taxpayers, awareness of amount paid, 25:81
Taxpayers deciding where portion of payments to go, 6:90-1
Voluntary organizations, 8:34-5
See also above Charitable organizations
Windfall profits tax, 16:14-5
“World income tax”, establishing, 25:77-8
See also Budget; Employment; Students—Assistance

Indian Affairs and Northern Development Department, *see* Native people

Industrial strategy

Decentralization of secondary industry, easing of western alienation, 19:103-4
See also Equalization payments—Reforming

Industry

Relocation, DREE grants, 3:50-1
See also Education, post-secondary

Inflation

Rate, 21:98
See also Social services—Costs

Information, disclosure of, *see* Cost sharing programs

Innes, Prof. Frank (Social Science Federation of Canada)
Federal-provincial fiscal arrangements, 9:50

Institute for Research on Public Policy, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

International development, social sciences, role, 9:50

Investment

Capital, requirements, use of foreign savings, 28:27
See also Energy resources
Outside Canada, transfer of capital to U.S., 25:76

Irwin, Dr. John (Mayor, Municipality of Crowsnest Pass)
Federal-provincial fiscal arrangements, 19:104-16

Isaac, Dr. G.H. (Canadian Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 10:14-6

Iverson, Mr. Brian J. (Assistant Deputy Minister, Social Service Programs Branch, Health and Welfare Department)
Federal-provincial fiscal arrangements, 2:4; 26:49-50

Jack, Mr. Joe (Vice Chairman, Special Programs, Council for Yukon Indians)
Federal-provincial fiscal arrangements, 22:30-2, 35-45

Jamieson, Mr. Patrick (Director, Catholic Health Association of Canada; Canadian Health Coalition)
Federal-provincial fiscal arrangements, 12:70

Jelly, Mr. Steven (Secretary, Consumers' Association of Canada; Canadian Health Coalition)
Federal-provincial fiscal arrangements, 12:70-1, 75-6

Job creation programs, *see* Voluntary sector

Johnson, Mr. Andy (Deputy Minister of Finance, Yukon Territory)
Federal-provincial fiscal arrangements, 22:13, 16-7, 22, 25, 28-30

Johnson, Mr. Bert (Ambassador, Victorian Commonwealth, Treaty Indian People)
Federal-provincial fiscal arrangements, 15:5-6

Johnson, Mr. Ian (Chairperson, Nova Scotia Health Coalition)
Federal-provincial fiscal arrangements, 18:15-9, 23

Johnston, Mr. Patrick (Director, Canadian Council on Social Development; Canadian Health Coalition)
Federal-provincial fiscal arrangements, 12:53-62, 65-9, 72-3, 77

Jones, Dr. G.P. (Former President, Canadian Association of University Teachers (CAUT); Memorial University of Newfoundland)
Federal-provincial fiscal arrangements, 5:38-40

Jordan, Mrs. Judy (Chairman, Policy and Program Committee; Vice President, Social Planning Council, Metropolitan Toronto)
Federal-provincial fiscal arrangements, 7:46-7, 55

Juneau, Mr. André (Officer, Federal-Provincial Relations Division, Finance Department)
Federal-provincial fiscal arrangements, 2:3-4

Kanter, Mr. Ron (Alderman, City of Toronto, Ont.)
Federal-provincial fiscal arrangements, 7:65-8
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Social services

Kenny, Dr. Douglas (President, University of British Columbia)
Federal-provincial fiscal arrangements, 21:13-20, 23-32

Kitchener-Waterloo (Ont.), *see* Social services—Municipalities

Kube, Mr. Arthur (Regional Director of Education, Canadian Labour Congress; President, United Way of the Lower Mainland; Chairman, United Way Long Range Planning Committee; Social Planning and Research Committee of the United Way and Social Planning and Review Council of British Columbia)
Federal-provincial fiscal arrangements, 21:42-8

Labour force, skilled labour shortage, 16:118-9; 21:89

Labour mobility

Assistance Plan and social services, restrictions, 16:64-5

Nurses, *see* Health care—Nurses

Reduction in federal funding to post-secondary education, effect, 16:137

See also Federalism—Interprovincial trade; Transfer payments to provinces

Labrador Regional Steering Committee, *see* Education, post-secondary; Organizations/individuals appearing and briefs submitted—School Counsellors' Association of Newfoundland and Labrador

Lacroix, Mr. Gilles (Director General, CSS Quebec Centre; Association des Centres de services sociaux du Québec)
Federal-provincial fiscal arrangements, 25:5, 14-7, 20-1

Lalonde, Hon. Marc (L—Outremont; Minister of Energy, Mines and Resources)
References, *see* Low-income groups

Langin, Mr. Marcel (Recording Secretary, Local 1326, Canadian Union of Public Employees)
Federal-provincial fiscal arrangements, 16:133-41

Laporte, Dr. Sylvain (Past President, Quebec Medical Association; Canadian Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 10:12-4, 46-8

Larder, Dr. D. (Executive Director, Saskatchewan Universities Commission)
Federal-provincial fiscal arrangements, 15:70-5, 80

Laval University Hospital Centre, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Lavergne, Gaëtan (Economist, Fédération des associations de professeurs des universités du Québec)
Federal-provincial fiscal arrangements, 24:24-5, 30-1

Lavigne, Ms. Rhonda (Executive Member, British Columbia Students' Federation)
Federal-provincial fiscal arrangements, 20:44-5

Law, Dr. Maureen M. (Assistant Deputy Minister, Health Services and Promotion Branch, Health and Welfare Department)
Federal-provincial fiscal arrangements, 2:4; 26:59

Lawyers, *see* Education—Doctors

LeBlanc, Prof. Charles (President, ABPUM, University of Moncton; Federation of New Brunswick Faculty Associations)
Federal-provincial fiscal arrangements, 16:77-8

Legal Aid Lawyers' Association

Background, 14:41

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Social services

Lemelin, Mr. Claude (Director, Federal-Provincial Relations Division, Finance Department)
Federal-provincial fiscal arrangements, 2:3

Levine, Mr. Gil (National Research Director, Canadian Union of Public Employees)
Federal-provincial fiscal arrangements, 10:78-9, 87-103

Liberal Party of New Brunswick, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Loiselle, Mr. Bernard (L—Verchères)

Assistance Plan, 4:68-71; 14:57

Canadian Association of University Teachers, 9:17

Committee, travel, M., 29:477

Cost sharing programs, 2:25-6, 36-7; 5:20; 6:43-4

Economic development, 2:37-8; 4:100; 6:76-7; 16:102-4; 19:102-3

Education, 4:21-3

Education, post-secondary, 13:24-5; 16:25; 25:41

Federal funding, 5:46-7; 13:24-7; 16:25; 19:66, 136-7; 21:19, 106-7; 24:29; 25:37-8; 26:23

Federal role, 6:42-3; 9:15-7; 13:24-5; 26:19-20

National standards, 9:15-6; 19:66; 21:20-2; 26:20-1

Energy resources, 28:29

Equalization payments, 17:20-4; 19:126-7; 24:27-8; 25:36

Federal-provincial fiscal arrangements, 2:25-6, 36-8; 4:21-3, 68-73, 99-101; 5:19-20, 46-7, 75-6; 6:13, 40-5, 50, 58, 74-7; 9:15-7, 52; 10:53, 75-6; 11:14-9; 12:60-6, 85, 98-102; 13:24-7, 45-6; 14:13-5, 56-7; 15:25-7; 16:23-8, 70-4, 82-3, 102-4, 140-1, 152-5, 182; 17:20-5, 45-7; 18:33, 74-7; 19:23-4, 90-1, 102-4, 126-7, 135-8; 20:12, 31-4; 21:19-24, 79-81, 105-10; 24:27-30, 43-7, 51-2; 25:21-3, 36-43, 65, 84-6, 89, 94-6; 26:19-23, 58-61; 28:28-30

Federal-provincial relations, 4:101

Fiscal arrangements, 4:99-100; 6:40; 15:27; 21:109; 25:85-6

Government expenditures, 6:74-5; 12:60-1

Gross National Product, 10:53

Loiselle, Mr. Bernard—Cont.

- Health care, 5:75-6; 11:14-9; 12:62; 14:13-5; 15:27; 19:90-1; 24:44; 26:59
- Federal role, 11:14; 12:66; 20:31, 34; 24:45-6, 52
- Funding, 11:17; 12:60-1, 65; 20:32-3
- National standards, 11:14-7; 14:14-5; 20:33
- Income tax, 25:84
- Industrial strategy, 19:103-4
- Medical research, 24:51
- Medicare, 4:69; 11:16; 12:62; 15:25-6; 19:23; 26:58-60
- National energy program, 28:29
- Native people, 10:75-6; 13:45-6
- Natural resources, 10:76; 21:105-6; 28:30
- Organization meeting, 1:7-10, 19-20, 23-4
- Points of order, documents, M., 6:13
- Points of order, witnesses, 12:91
- Poverty, 25:65
- Social services, 4:68; 5:19-20; 12:98-102; 14:56-7; 24:50; 25:21-3; 26:60
- Students, 19:65
- Taxation, 21:109; 25:84-5
- Transfer payments to provinces, 2:38; 6:40, 75-6; 12:60, 65; 16:140-1; 19:135-6
- Universities and colleges, 6:44-5; 16:23, 26-8, 71, 152-3; 17:47; 19:64; 21:24
- Accessibility, 6:50; 16:23, 70-3, 141; 17:47; 18:73-6; 21:107; 26:22-3
- Funding, 9:52; 16:25-6; 17:45-6; 18:33; 19:64
- Research and development, 5:47; 13:25; 16:26, 74, 82, 155; 18:77
- Royal commission, 16:154-5; 21:23
- Voluntary sector, 6:58

Lonercan, Ms. Margaret (Nurses Consultant, Registered Nurses Association of British Columbia)
Federal-provincial fiscal arrangements, 21:11-2

Long Term Care Association, *see* Health care—Facilities, Chronic

Low-income groups

- Child tax credit, 12:11, 14
- Economic conditions, affecting, 12:9-10
- Energy policy, national program, effect, 12:10-4, 18-9
- Energy tax credit, 12:11-4
- Income maintenance programs, federal funding, Lalonde proposal, 12:30
- Social services, federal funding reductions, impact, 12:9; 14:42

Lynn, Mr. J.H. (Director General, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Finance Department)
Federal-provincial fiscal arrangements, 2:3

MacDonald, Mr. Jim (Chairman, Canadian Health Coalition)
Federal-provincial fiscal arrangements, 12:52-3, 62-3, 67-77

MacEachen, Hon. A.J. (L—Cape Breton Highlands-Canso; Deputy Prime Minister and Minister of Finance)
Budget, deficit, 2:28-9
Cost sharing programs, 2:11-2, 20, 25-6
Education, post-secondary, 2:14-6, 27-8
Equalization payments, 2:12-3
Federal-provincial fiscal arrangements, 2:8-29; 2A:1-16
Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 2:23-4
Fiscal arrangements
 Current arrangements, 2:9-10
 Fiscal balance, 2:10-1, 14-5, 20
 Task force, mandate, 2:8-9, 15, 21-2
 Tax harmonization, 2:12
 Taxation divisions, 2:8-9

MacEachen, Hon. A.J.—Cont.

- Government expenditures, 2:17-9
- Health care, 2:16, 24
- Medicare, 2:13-6
- References, *see* Fiscal arrangements
- Transfer payments to provinces, 2:8, 11, 14-7, 22-7

MacKay, Prof. W.A. (President, Dalhousie University; Chairman-designate, Association of Atlantic Universities)
Federal-provincial fiscal arrangements, 18:69-70, 73-4, 79-81

MacLean, Dr. G.R. (President, Mount Allison University; Association of Atlantic Universities)
Federal-provincial fiscal arrangements, 18:78-9

MacLeod, Dr. Alan J. (President, Medical Society of Nova Scotia)
Federal-provincial fiscal arrangements, 18:6-14

MacMillan, Dr. Robert (President, Ontario Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 7:92-113, 118-9

MacPhail, Hon. Lloyd G. (Minister of Finance, Province of Prince Edward Island)
Federal-provincial fiscal arrangements, 6:3

Manitoba

- Premier Lyon, references, *see* Fiscal arrangements—Breau
- See also* Assistance Plan—Funding; Education, post-secondary—Federal funding; Established programs financing; Health care—Facilities; Medicare—Portability; Universities and colleges—Participation; Welfare—Municipal assistance

Manitoba Government, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Manitoba Health Organizations, Inc.

- Background, 14:5-6
- See also* Established programs financing—Formula; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Manpower, *see* Education, post-secondary

March, Dr. Ray (President, British Columbia Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 21:59-70, 73-8, 81-3

Maritime Provinces Higher Education Commission, *see* Education, post-secondary

Marketing boards, potatoes, National Farmers' Union proposal, 6:77

Marsh report, *see* Federal-provincial relations—Post-war

Martin, Mr. J.C. (President, Canadian Hospital Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 11:10-9, 22

Martin, Ms. Karin (Representative, Edmonton Voters' Association; Alberta Friends of Medicare)
Federal-provincial fiscal arrangements, 19:34-6, 39

Matas, Mr. David (Chairman, Constitutional and International Law Section, Canadian Bar Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 12:34-51

Matheson, Hon. Joel (Minister of Finance, Province of Nova Scotia)
Federal-provincial fiscal arrangements, 17:3

McCallum, Hon. Arnold (Minister of Health and Social Services, Northwest Territories)
Federal-provincial fiscal arrangements, 23:3

McGill University, *see* Education, post-secondary; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

McGrath, Ms. Ann (Field Worker, Federation of Alberta Students)
Federal-provincial fiscal arrangements, 19:51-71

McIvor, Dr. Graeme (Saskatchewan Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 15:61-2

McKean, Mr. Bob (Representative, Social Justice Commission
Catholic Archdiocese; Alberta Friends of Medicare)
Federal-provincial fiscal arrangements, 19:30-2

McKinnon, Rev. Gregory (President, St. Francis Xavier University)
Federal-provincial fiscal arrangements, 18:31-8

McLarty, Mr. R.A. (Chief, Fiscal and Economic Harmonization,
Finance Department)
Federal-provincial fiscal arrangements, 2:4

McMillan, Dr. Colin (Chairman, Public Information Committee,
Prince Edward Island Medical Society)
Federal-provincial fiscal arrangements, 6:16-7, 22-5

McMillan, Dr. Stewart (President, Saskatchewan Medical
Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 15:41-62

McNiven, Mr. Chris (Member, Joint Committee, Social Planning and
Research Committee of the United Way and Social Planning and
Review Council of British Columbia)
Federal-provincial fiscal arrangements, 21:39-42

McPherson, Dr. T.A. (President-Elect, Alberta Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 19:15, 20-2

Medical Association of Quebec, *see* Health care—Costs, Taxpayers;
Medicare—Services; Organizations/individuals appearing and
briefs submitted

Medical research

Funding, facilities, etc., 24:49-51; 25:102-3
Provinces, co-ordination, 24:51-2

See also Universities and colleges—Research and development

Medical Society of Nova Scotia, *see* Health care; Medicare;
Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Medicare

Abuse, doctors/patients, 21:60-1, 64, 68-71; 25:99

“Free service”, public perception, 25:98-9

Accessibility, user charges, etc., 7:101-4; 19:31-2, 37; 21:70, 80;
22:46; 25:101; 26:44-5, 56

Yukon hospital, emergency room use, 22:46-7, 51-3; 26:56-7
See also Health care—Facilities

Background, 26:43

British Columbia, 21:61-2

See also below Opting out—Premiums

Chiropractic services, including, 24:5-8, 15, 18-9

Coverage by province, 24:15-7

Cost sharing, Hall (Emmett) commission (1964), recommendation,
4:60; 6:72; 12:61-2; 16:12

Doctors, role, 10:6

Established programs financing, effect, 12:62, 72; 19:29-31, 34-5

Extra billing/balance billing, 2:22; 3:10, 20; 5:78-81; 6:15, 20-4;
7:75, 94, 98, 110-1; 10:19-20, 25, 40-5, 51, 86; 12:8, 19, 23-7, 56,
63, 71-2; 13:49, 57; 16:11, 16, 173-6; 18:8-9, 17-9, 23; 19:17-20,
32-4, 37-45, 131, 139; 20:17-9, 70; 21:63-6, 70, 75-7, 82; 22:46;
24:39-43; 25:91; 26:44, 57, 64-5

Fees, schedules, *see* Doctors

Free programs, Nova Scotia Medical Society position, 18:6-9

Funding

Block/cost sharing, 2:13-4, 22; 3:18-9, 34; 4:61, 69-70; 5:8-10;
7:42-3, 50-1; 8:23-5; 11:7, 11, 15-9; 12:24-5; 19:138-40; 26:44,
60, 63

Medicare—Cont.

Funding—Cont.

New Zealand, 19:139

Underfunding, 21:79

Hall (Emmett) commission (1964), recommendations, 12:54-5;
16:11

See also Health care

Hall (Emmett) commission (1980), *Canada's national-provincial
health program for the 1980's*, 4:56-7; 12:55; 22:46; 26:57-8
Canadian Association of Social Workers submission, 4A:50-61
Canadian Nurses Association submission, 10:104-5; 19:73

See also above Cost sharing—Federal role

National standards, 2:13-4, 22; 10:82; 11:7, 11, 15-9; 12:8, 23-5;
26:45

Opting out, 3:11, 20; 4:89-90; 7:93-4, 99, 104-7, 116-7; 10:115;
12:72-3; 16:11, 16; 26:57-8

British Columbia, 26:76

Ontario, 21:77

Quebec, 20:70-1; 24:39-40

Portability, 4:88-90; 7:108-9; 11:12-4; 12:46; 14:32-3; 15:8, 50;
19:20-1; 21:52-3, 57-8; 26:46

Inter-provincial billing, clearing house, establishing, 21:58-9

Manitoba, 14:16-9

Premiums, 6:15, 24-5; 7:110; 10:86, 101; 12:56, 72-4; 13:53-4;
15:21-2, 25-8; 16:91; 19:37; 20:66-7; 26:45, 55-6

Alberta, 19:12-3, 23-4, 31, 43

British Columbia, 21:81

Quebec, 24:42; 25:93

Yukon, 22:8, 28-9, 53; 26:55-6

Principles, 10:46; 15:25-6; 21:51, 56-7; 26:44-6, 63-4

Provider/consumer coalitions, 7:103-4

Public opinion, 2:15-6

Quebec, 25:90-2, 102

See also above Opting out—Premiums

Redesigning, 19:37-8

Saskatchewan, 21:108; 24:45

Senior citizens, increase in numbers, impact, 12:63-4

Services, over-extending, “Cadillac” system, Medical Association of
Quebec position, etc., 25:90, 96-8; 26:58-9

Meincke, Dr. Peter (President, University of Prince Edward Island;
Association of Universities and Colleges of Canada; Chairman,
Association of Atlantic Universities)
Federal-provincial fiscal arrangements, 3:93-4, 101, 106; 6:37-50;
18:66-73, 81

Memorial University (Nfld.), *see* Universities and colleges

**Memorial University of Newfoundland and Faculty Association of
Memorial University**, *see* Organizations/individuals appearing and
briefs submitted

Mendelson, Mr. Michael (Committee Researcher)

Federal-provincial fiscal arrangements, 7:67; 8:19-20, 56-7; 12:40-1,
92-3; 14:48-50; 16:125, 178; 20:10-1; 22:30; 25:82

Mental Health Advisory Committee, *see* Disabled and
handicapped—Mental retardation/illness

Mental Health Association

Background, 15:7

See also Disabled and handicapped—Mental retardation/illness;
Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Mental retardation, *see* Disabled and handicapped

Mercure, Mr. Paul (President, Canadian Association for the Mentally
Retarded)
Federal-provincial fiscal arrangements, 25:45-54

Métis, social services, federal responsibility, 7:62

Metropolitan Toronto Department of Social Services, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Millar, Mr. Hugh (Executive Director, British Columbia Association of Social Workers; Member, Social Planning and Research Committee of the United Way and Social Planning and Review Council of British Columbia)
Federal-provincial fiscal arrangements, 21:35, 38-9, 45

Miller, Hon. Frank (Treasurer, Province of Ontario)
Federal-provincial fiscal arrangements, 8:4

Moist, Mr. Harold (Board Member, Social Planning and Review Council of British Columbia)
Federal-provincial fiscal arrangements, 21:35-9, 42, 46-7

Monaghan, Dr. Edward (Executive Director, Council of Ontario Universities; Association of Universities and Colleges of Canada)
Federal-provincial fiscal arrangements, 3:88, 92-3, 100

Moran, Dr. E.J. (General Secretary, Ontario Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 7:97, 100, 103-8, 111-8

Morgan, Dr. M.O. (President, Memorial University of Newfoundland)
Federal-provincial fiscal arrangements, 5:25-37, 40-9

Morrison, Ms. Cathleen (Executive Director, Ontario Association of Children's Mental Health Centres)
Federal-provincial fiscal arrangements, 8:55-8, 61

Morrison, Mr. Ian (Executive Director, Canadian Association for Adult Education)
Federal-provincial fiscal arrangements, 9:63-87

Mount Saint Vincent University, *see* Education, post-secondary; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Municipalities

Community services contribution program, cancellation, impact, 12:95-6; 16:44, 179-84

Neighbourhood improvement program, cancellation, impact, 16:183-5

Policing, RCMP contracts, costs, 19:109-10, 115
Cutbacks, 22:7

Revenues from property taxes, limitations, alternatives, 12:79-81, 87, 99

Role, 12:79

Sewage treatment program, cancellation, impact, 16:182

Social services, funding, property taxes, 10:84

See also Assistance Plan; Fiscal policy; General Welfare Assistance Program; Government programs; Railways; Senior citizens; Social services; Transfer payments to provinces—Reducing

Municipality of Crowsnest Pass, Alberta

Background, history, etc., 19:105-6

See also Assistance Plan; Economic development—Government programs; Freight rates; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Murphy, Mr. John (Executive Secretary, New Brunswick Federation of Labour, New Brunswick Health Coalition)
Federal-provincial fiscal arrangements, 16:18

NIP, *see* Neighbourhood Improvement Program

NUPGE, *see* National Union of Provincial Government Employees

Native people

Alaska Highway gas pipeline, impact, 22:31, 42-5

Churches position, 22:39-41

Alcohol abuse, 22:33-4, 42

Native people—Cont.

Assembly of First Nations, 10:55, 68

Band councils, autonomy, 11:33, 38-9

Band councils, funding, Beaver report, 11:38

Children, school lunch program, 16:107-9

Citizenship, 11:35

Economic Development Fund, 11:27-31

Economic development, National Indian Brotherhood proposals, 11:28-32

Economic development, strategy, Federation of Saskatchewan Indians recommendations, 10:64-5

Education, 10:62-3; 11:25; 16:106-7

Employment opportunities, 11:25-6; 15:83; 16:107-8

Established programs financing, allocation, 10:60-2, 72-5; 16:107

Federal-provincial expenditures, \$1.2 billion (\$4,200 per person), 11:27-8, 37

Federal responsibility, 16:105-6

Fiscal arrangements, 10:57-61, 71

Canada-Indian fiscal relations task force, Federation of Saskatchewan Indians recommendation, 10:62, 76; 11:33; 22:36

Canada-Saskatchewan Indian Resource Fund, establishing, 10:60

Direct funding, 16:110-1; 22:36

Federation of Saskatchewan Indians brief, 10A:45-148

"Indian funds", identifying, 16:108-10

See also above Economic development

Fort Nelson reserve, B.C., mineral exports, revenue sharing agreement, 11:24

Funds, management, 10:61, 76; 16:105, 108

Health care, 10:64, 70-4; 11:25; 12:56; 13:42-7; 15:53; 16:105; 19:35-6; 22:34, 40-1

Hildes brief, 13A:1-6

Health problems, 22:33

Housing, 11:25; 16:105; 22:23

Indian Affairs and Northern Development Department, role, 11:24-5

Land claims, 11:24; 15:5-6; 22:31, 35, 43-4

Mental health, 22:34-5

Mortality rate, 11:25

Pensions, 16:106-8

Reserve/off reserve, status, differences, etc., 16:109-10

Resource development/economic situation, relationship, 22:42-4

Resource revenue sharing, 11:35-6

See also above Fort Nelson reserve

Self-government, 11:32-4, 38; 22:39

See also below Status

Social services, 10:63, 70-2; 11:25, 37-8; 16:106; 22:32, 35, 38, 41

Community health representative programs, 22:38-9

Status, treaties, aboriginal rights, self-government, etc., 10:55-9, 67-72, 75-6; 11:23-4, 33; 16:108

Status, 1969 white paper, 11:23-4

Suicide, 10:60; 11:25

Taxation, 11:40-4; 16:107-9

Transfer payments and equalization payments, 11:30, 35-6, 39-40

Unemployment, 11:26; 16:107

See also Education, post-secondary; Métis; Poverty

National Energy Program 28:29-30

See also Energy resources; Federal-provincial relations; Fiscal arrangements; Government revenues; Oil and oil products; Social services—Funding

National Farmers' Union, *see* Marketing boards

National Health Council, *see* Health care

National Indian Brotherhood, *see* Native people—Economic development; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

- National Indian Socio-Economic Development Committee (NISED)** report (Beaver), *see* Native people—Band councils
- National Pensioners and Senior Citizens Federation**, membership, 12:63
- National standards**, *see* Assistance Plan; Education, post-secondary; Established programs financing; Health care; Medicare; Social services
- National Union of Provincial Government Employees (NUPGE)**
Background, etc., 20:62
See also Assistance Plan—Funding; Equalization payments; Established programs financing—Conditional; Fiscal arrangements—System; Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Taxation—Reform
- National Union of Students**
Membership, 3:52, 70
See also Education, post-secondary—Federal funding—Federal role; Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Students—Assistance
- National unity**
Centralization/decentralization, equalization payments, integrating force, 17:35-6
Health and social services, etc., national standards, ensuring, 10:85; 12:8, 59
Regional/central power, 17:34-5
See also Education, post-secondary—Federal funding; Fiscal arrangements
- Natural resources**
Export taxes, bargain basement prices, 18:28-9
Hydro-electric power, taxation, 21:106
Jurisdiction, 16:13
Oil and gas, treating differently than other resources, 28:30
Ownership, pricing, etc., Alberta Social Credit Party position, 19:26-7
Powrie brief, 19A:18-22
Revenue reserve fund, pooling, 18:25
Revenue sharing, taxation, etc., 10:55-8, 76-7; 19:116-9, 123-6; 21:102, 105-6, 113-4, 121; 28:26, 30
Indirect taxation, 21:121-2
See also Equalization payments—Reforming, interprovincial—Two-tier system; Federal-provincial relations; Native people; Taxation
See also Energy resources; Native people—Resource development; Yukon
- Neighbourhood Improvement Program (NIP)**, *see* Economic development—Government programs; Municipalities
- New Brunswick**
Economic base, resources, 16:161-2
Policing, RCMP contract, 16:44
Revenue base, fiscal capacity, etc., 16:40, 43, 173-5; 25:12-3
See also Assistance Plan—Funding—Municipal—Social services; Budget—Transfer payments; Day care; Education, post-secondary—Federal funding; Established programs financing—Federal contributions—Unconditional transfers; Health care—Facilities; Income tax—Corporation—Personal; Social services; Taxation—Collection agreements; Transfer payments to provinces; Universities and colleges—Participation rate—Research and development
- New Brunswick Advisory Council on the Status of Women**
Background, 16:112
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Poverty
- New Brunswick Government**, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- New Brunswick Health Coalition**
Membership, 16:6-7
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- New Brunswick New Democratic Party**, *see* Established programs financing—Components separation; Fiscal arrangements; Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- New Horizons Program**, *see* Senior citizens
- New Zealand**, *see* Medicare—Funding
- Newfoundland**, *see* Assistance Plan—Funding—Social services; Education, post-secondary—Federal funding; Equalization payments—Hydro-electric power; Fiscal arrangements; Health care—Facilities; Regional Economic Expansion Department; Social services; Transfer payments to provinces—Reducing
- Newfoundland and Labrador Government**, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Newfoundland Hospital Association**, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Newfoundland Medical Association**, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Nicholas, Mr. Graydon** (President, Union of New Brunswick Indians)
Federal-provincial fiscal arrangements, 16:104-11
- Norquay, Mr. Geoff** (Director of Programs, Canadian Council on Social Development)
Federal-provincial fiscal arrangements, 12:13, 16, 20-1, 24-9
- Northwest Territories**
Constitutional development, Drury report, 11:24
See also Disabled and handicapped
- Northwest Territories Association for Children (and Adults) with Learning Difficulties**, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Northwest Territories Council for Disabled Persons**, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Northwest Territories Government**, *see* Education, post-secondary; Fiscal arrangements; Health care; Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Social services
- Nova Scotia**
Unemployment, inflation, effect, etc., 18:25-6
See also Assistance Plan—Funding; Day care; Doctors; Education, post-secondary—Federal funding; Established programs financing—Federal contributions; Health care—Facilities; Social services—Funding—Municipalities; Transfer payments to provinces; Universities and colleges—Accessibility—Development—Participation rate
- Nova Scotia Confederation of University Faculty Associations**
Background, etc., 18:82
See also Education, post-secondary; Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Nova Scotia Federation of Labour**
Background, etc., 18:24
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Nova Scotia Government**, *see* Fiscal arrangements; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Nova Scotia Health Coalition

Background, etc., 18:15

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted**Nova Scotia Royal Commission on Education**, *see* Universities and colleges—Funding**Nurses**, *see* Health care**OECD**, *see* Organization for Economic Co-operation and Development**OHIP**, *see* Ontario Health Insurance Plan**O'Brien-Bell, Dr. John** (Member, Board of Directors, British Columbia Medical Association)

Federal-provincial fiscal arrangements, 21:67-84

Obstacles report, *see* Disabled and the Handicapped (Special) Committee**Official languages policy/bilingualism**

Access and use of second language, cost, 16:13-4

See also Education**Oil and gas**, *see* Equalization payments**Oil and oil products**

Excise tax/profits tax, effect on producing provinces, 17:54-5

Import compensation program, *see* Budget

Price, Alta. offer, 28:28

Price increase, 3:33

Lalonde levy/Lougheed tax, 19:93-5

See also Budget—Indexing

World price, 19:122-3

Recession, relationship, 23:30

See also Automotive industry; Budget—Indexing**Oil industry**

Tax free profits, 18:28

See also Yukon**Ontario**Deputy Minister of Health Maureen Ross, references, *see*

Established programs financing—Unconditional transfers

Premier Davis, references, *see* Fiscal arrangements—Breaux letterTreasurer Frank Miller, references, *see* Fiscal arrangements*See also* Assistance Plan—Funding; Atomic energy—Industry;

Disabled and handicapped—Mental retardation/illness,

Facilities; Doctors—Income; Education, post-

secondary—Costs—Funding; Equalization payments—Hydro-

electric power—*Per capita* income; Health

care—Costs—Facilities; Medicare—Opting out—Premiums;

Social services; Taxation—Collection agreements; Transfer

payments to provinces—Reducing, Social affairs; Universities

and colleges—Accessibility—Funding—Participation

rate—Research and development—Staff

Ontario Association of Children's Mental Health Centres

Background, 8:52

See also Disabled and handicapped—Mental retardation/illness;

Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Ontario Economic Council, *see* Health care—Facilities, User charges**Ontario Federation of Students**

Membership, 7:68-9

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted**Ontario Government**, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted**Ontario Medical Association**

Membership, 7:92

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted**Ontario Welfare Council**

Background, 8:8

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Social services**Order of Reference**, 1:3**Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)**, *see* Education—Interrupted; Education, post-secondary—Federal role**Organizations/individuals appearing and briefs submitted**

Age and Opportunity Centre (Winnipeg, Man.), 13:4-12

Alberta Friends of Medicare, 19:28-45

Alberta Medical Association, 19:5-24; 19A:1-17

Alberta Public Health Association, 19:45-51

Alberta Social Credit Party, 19:24-8

Association des Centres de service sociaux du Québec, 25:5-25; 25A:1-17

Association of Atlantic Universities, 18:66-81; 18A:35-9

Association of Municipalities of Ontario, 12:77-102

Association of the University of New Brunswick Teachers, 16:142-5, 151-60; 16A:23-47

Association of Universities and Colleges, 3:80-106

British Columbia Association for the Mentally Retarded, 20:4-12; 20A:1-5

British Columbia Federation of Labour, 21:85-96

British Columbia Government, 21:3; 21A:1-29

British Columbia Health Association, 21:48-59; 21A:37-43

British Columbia Medical Association, 21:59-84

British Columbia Students' Federation, 20:42-61

Brown, Prof. Malcolm, 19:127-42

Canadian Association for Adult Education, 9:63-87; 9A:60-75

Canadian Association for the Mentally Retarded, 25:45-54; 25A:18-25

Canadian Association of Social Workers, 4:54-75; 4A:47-61

Canadian Association of University Teachers, 9:5-36; 9A:1-27

Canadian Bar Association, 12:34-51; 12A:27-45

Canadian Chiropractic Association, 24:4-19

Canadian Health Coalition, 12:51-77

Canadian Hospital Association, 11:4-22; 11A:1-49

Canadian Medical Association, 10:5-54; 10A:1-44

Canadian Nurses' Association, 19:72-92

Canadian Paraplegic Association, 7:30-4

Canadian Teachers' Federation, 4:6-32

Canadian Union of Public Employees (CUPE), 10:77-103; 10A:129-84

Canadian Union of Public Employees—University of New Brunswick, 16:133-41

Catholic Family Service Bureau, 6:59-71

Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped, 13:65-76

Community Services Council, Newfoundland and Labrador, 5:6-25

Co-ordinating Committee of New Brunswick for the International Year of Disabled Persons, 16:32-6

Council for Yukon Indians, 22:30-45

Council of Ontario Universities, 8:63-92

Council on Social Development, 12:5-33; 12A:1-26

Courchene, Prof. Thomas, 3:5-51

Dalhousie University, 18A:45-52

Dartmouth, N.S., Social Services Department, 18:43-9

Economic Council of Canada, 28:6-30; 28A:1-74; 29:464

Evans, Prof. R., 20:12-42

Family Services of Eastern Nova Scotia, 18:58-66

Fédération des associations de professeurs des universités du Québec, 24:19-35

Organizations/individuals appearing and briefs...—Cont.

Federation of Alberta Students, 19:51-71
 Federation of New Brunswick Faculty Associations, 16:66-83; 16A:1-22
 Federation of Saskatchewan Indians, 10:54-77; 10A:45-128
 Fédération québécoise anti-pauvreté, 25:54-67; 25A:26-39
 Finance Department, 2:3-4, 8-42
 Fredericton, N.B., City of, 16:179-85
 Garber, Dean Ralph, 7:59-65; 7A:26-9
 Glace Bay, N.S., Citizens Service League, 18A:74-5
 Graham, Prof. John (Dalhousie University), 17:34-55
 Halifax Board of Trade, 18:39-42
 Halifax, N.S., Social Planning Department, 18:49-58; 18A:8-18
 Harries, Dr. Hu, 19:92-104
 Health and Welfare Department, 2:4; 22:50-4; 26:39-67; 26A:8-17
 Helliwell, Prof. J. (University of British Columbia), 17:11-33
 Hildes, Dr. J.A. (University of Manitoba), 13:41-7; 13A:1-6
 Hope Environmental Group of Prince Edward Island, 6:88-91
 Horne, Dr. John (University of Manitoba), 13:48-65
 Huggett, Mr. Don, 25:68-89
 Institute for Research on Public Policy, 27:5-24
 Kanter, Alderman Ron, 7:65-8; 7A:30-1
 Laval University Hospital Centre, 24:35-54
 Legal Aid Lawyers' Association, 14:40-59; 14A:7-17
 Liberal Party of New Brunswick, 16:84-104
 Manitoba Government, 14:4
 Manitoba Health Organizations, Inc., 14:5-19
 McGill University, 26A:1-4
 Medical Association of Quebec, 25:89-103
 Medical Society of Nova Scotia, 18:6-14; 18A:1-7
 Memorial University of Newfoundland and Faculty Association of Memorial University, 5:25-49
 Mental Health Association, 15:6-19
 Metropolitan Toronto Department of Social Services, 7:5-30
 Mount Saint Vincent University, 18A:43-4
 Municipality of Crowsnest Pass, 19:104-16
 National Indian Brotherhood, 11:23-44
 National Union of Provincial Government Employees, 20:61-77
 National Union of Students, 3:52-79
 New Brunswick Advisory Council on the Status of Women, 16:111-32
 New Brunswick Government, 16:37-65
 New Brunswick Health Coalition, 16:6-18
 New Brunswick New Democratic Party, 16:170-8; 16A:60-8
 Newfoundland and Labrador Government, 5:3; 5A:1-16
 Newfoundland Hospital Association, 5:58-72
 Newfoundland Medical Association, 5:72-83
 Northwest Territories Association for Children (and Adults) with Learning Difficulties, 23:13-4
 Northwest Territories Council for Disabled Persons, 23:5-13
 Northwest Territories government, 23:3; 23A:1-13
 Nova Scotia Confederation of University Faculty Associations, 18:81-92; 18A:53-74
 Nova Scotia Federation of Labour, 18:23-31
 Nova Scotia Government, 17:3; 18A:18-34
 Nova Scotia Health Coalition, 18:15-23
 Ontario Association of Children's Mental Health Centres, 8:51-63; 8A:39-43
 Ontario Federation of Students, 7:68-91
 Ontario Government, 8:4
 Ontario Medical Association, 7:92-118
 Ontario Welfare Council, 8:6-35
 Powrie, Prof. T.L., 19:116-27; 19A:18-22
 Prince Edward Island Council of the Disabled, 6:26-36
 Prince Edward Island Government, 6:3; 6A:3-10
 Prince Edward Island Medical Society, 6:12-25
 Progressive Conservative Youth Federation of Canada, 9:54-62

Organizations/individuals appearing and briefs...—Cont.

Registered Nurses Association of British Columbia, 20:59-60; 21:6-13
 Registered Nurses' Association of Ontario, 10:103-21; 10A:185-214
 Regroupement des Associations étudiantes universitaires, 25:25-44
 Réseau d'action et information pour les femmes, 25:104-12
 St. Francis Xavier University, 18:31-8
 Saint John Board of Trade, 16:161-70; 16A:53-9
 Saint Mary's University, 18A:41-3
 Saskatchewan Co-ordinating Council on Social Planning, 15:37-411; 15A:1-3
 Saskatchewan Government, 15:3
 Saskatchewan Health Care Association, 15:19-29
 Saskatchewan Medical Association, 15:41-62; 15A:4-10
 Saskatchewan Universities Commission, 15:62-80; 15A:11-5
 School Counsellors' Association of Newfoundland and Labrador and the Labrador Regional College Steering Committee, 5:49-58; 5A:17-22
 Scott, Prof. A.R. (University of British Columbia), 17:4-33
 Secretary of State Department, 2:4; 26:5-40; 26A:5-7
 Shoyama, Prof. T.K., 21:96-134
 Simeon, Prof. Richard, 4:75-106
 Simon Fraser University, 21:13-6, 20-9, 32
 Social Action Committee of the Roman Catholic Diocese of Charlottetown, 6:71-87
 Social Planning and Research Committee of the United Way and Social Planning and Review Council of British Columbia, 21:35-48
 Social Planning Council of Kitchener-Waterloo, 8A:3-38
 Social Planning Council of Metropolitan Toronto, 7:34-59; 7A:1-25
 Social Planning Council of Winnipeg, 14:19-40; 14A:1-6
 Social Science Federation of Canada, 9:36-53; 9A:28-59
 Social Work Faculty, University of Regina, 15:30-7
 Stager, Prof. David, 8:35-51
 Thirsk, Prof. Wayne, 4:33-54; 4A:1-46
 Thomas, Prof. Paul (University of Manitoba), 13:12-41
 Treaty Indian People, 15:5-6
 Union of New Brunswick Indians, 16:104-11
 Universities Council of British Columbia, 21:32-4
 University of British Columbia, 21:13-20, 23-32; 21A:30-6
 University of Moncton, 16:19-32
 University of New Brunswick, 16:145-60; 16A:48-52
 University of Prince Edward Island, 6:37-50; 6A:11-3
 University of Prince Edward Island Students' Union, 6:5-12
 University of Regina Students' Union, Union of Support Staff and Union of Academic Assistants, 15:80-97
 University of Saskatchewan Graduate Students' Association, 15A:18-9
 University of Saskatchewan Students' Arts and Science Society, 15A:19-20
 University of Saskatchewan Students' Union, 15A:16-8
 Voluntary Resource Council of Prince Edward Island, 6:50-8
 Yukon Medical Association, 22:45-54
 Yukon Territory Government, 22:5-30

Ottawa-Carleton region, *see* Social services—Funding

Ozman, Dr. K. (President, St. Mary's University; Member, Association of Atlantic Universities)
 Federal-provincial fiscal arrangements, 18:75-7

Palmer, Mr. Terry (President, University of Prince Edward Island Students' Union)
 Federal-provincial fiscal arrangements, 6:5-12

Parliament, *see* Fiscal arrangements

Parr, Mr. Jeff (Researcher, National Union of Students)
 Federal-provincial fiscal arrangements, 3:52-4, 59-66, 69-79

- Parry, Mr. Ross** (Researcher, Ontario Federation of Students)
Federal-provincial fiscal arrangements, 7:85-91
- Paterson, Mr. A.** (Vice President, British Columbia Health Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 21:48-56, 59
- Patterson, Hon. Dennis** (Minister of Education, Northwest Territories)
Federal-provincial fiscal arrangements, 23:3
- Patterson, Mr. Jeffrey** (Senior Program Director, Social Planning Council, Metropolitan Toronto)
Federal-provincial fiscal arrangements, 7:45-59
- Pawson, Mr. Geoff** (Past President, Saskatchewan Co-ordinating Council on Social Planning)
Federal-provincial fiscal arrangements, 15:38-41
- Pearson, Hon. Chris** (Minister of Finance and Government Leader, Yukon Territory)
Federal-provincial fiscal arrangements, 22:5-28
- Pederson, Dr. George** (President, Simon Fraser University)
Federal-provincial fiscal arrangements, 21:13-6, 20-9, 32
- Peltz, Mr. Arnie** (President, Legal Aid Lawyers' Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 14:41-59
- Pension Plan, Que.** opting out, special status, 12:45
- Pensions**
Guaranteed income supplement, federal-provincial negotiations, 14:34-7
Senior citizens, 6:63-4
See also Native people
- Petrie, Mr. Bill** (Chairman, New Brunswick Health Coalition)
Federal-provincial fiscal arrangements, 16:6-18
- Phillpot, Ms. Beulah** (Northwest Territories Association for Children (and Adults) with Learning Difficulties)
Federal-provincial fiscal arrangements, 23:13-4
- Plain, Dr. Richard** (Alberta Representative, Consumers' Association of Canada; Alberta Friends of Medicare)
Federal-provincial fiscal arrangements, 19:32-4, 39-45
- Pope, Mr. Arthur** (Commissioner of Social Services, Regional Municipality of Ottawa-Carleton; Member, Community and Social Services Committee, Association of Municipalities of Ontario)
Federal-provincial fiscal arrangements, 12:85-7, 96-7, 100-1
- Potatoes, *see* Marketing boards**
- Pound, Mr. Bill** (Student Advisor, University of Prince Edward Island Students' Union)
Federal-provincial fiscal arrangements, 6:9-12
- Poverty**, 25:6, 54-9, 65-7; 26:41
Alleviating, federal/provincial/municipal responsibilities, 25:56, 60-1
Alleviating, guaranteed annual income, establishing, 6:63; 7:26-7; 12:14; 18:47, 57; 21:45; 25:61-5
Definition, 7:62-3
Native people, 11:25-8
Quebec, 25:56
Reducing, expanding CAP, New Brunswick Advisory Council on the Status of Women proposal, 16:117, 125-6, 130-2
"Relative absolute", 26:41
Veterans, 25:56
- Power, Sister Lucy** (Chairman, Canadian Hospital Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 11:4-22
- Powers, Ms. Maureen** (Executive Director, Registered Nurses' Association of Ontario)
Federal-provincial fiscal arrangements, 10:103, 112-8, 121
- Powrie, Prof. T.L.** (Economics Department, University of Alberta)
Federal-provincial fiscal arrangements, 19:116-27
See also Natural resources; Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Preddy, Dr. G.** (President-Elect, Alberta Public Health Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 19:47-50
- Prince Edward Island**
Premier MacLean, references, *see* Fiscal arrangements—Breau letter
See also Cost sharing programs; Education, post-secondary—Federal funding; Fiscal arrangements; Health care—Facilities; Highways and roads; Railways; Regional Economic Expansion Department; Social services; Transfer payments to provinces; Voluntary sector—Funding
- Prince Edward Island Council of the Disabled**
Background, 6:26
See also Disabled and handicapped; Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Prince Edward Island Government, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted**
- Prince Edward Island Medical Society, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted**
- Proact**, background, 8:7, 14-5
- Procedure and decisions of the Chair**
Agenda and procedure subcommittee, establishing, M. (Mr. Weatherhead), 1:8, agreed to, 4
Agenda and procedure subcommittee reports, first, 2:4-5
Briefings, procedures, 1:35-6
Documents
Appending to minutes and evidence, 11:23; 12:78-9; 13:12; 14:5; 16:111; 21:16, 48-9; 23:5; 25:5, 48; 26:5, 67-8; 28:18; 29:481
Ms., agreed to, 3:80; 4:75; 7:59, 65; 9:63; 10:26, 65-6, 78, 103; 11:4; 12:5, 34; 13:41; 14:19-20, 41; 15:38, 41, 62-3, 81; 16:66, 145-6, 161, 165, 170; 18:6, 51, 65-6, 83; 19:5, 72, 116; 20:5, 61
(Mr. Blaikie), 8:51-2
(Mr. Blenkarn), 4:32; 5:53; 9:11
(Mr. Herbert), 2:15; 5:5; 6:13; 7:24; 8:6; 14:59; 18:67, 81; 21:6
(Mr. Loiselle), 6:13; 9:37
(Mr. Thacker), 6:37; 7:13
(Mr. Weatherhead), 5:56-8; 8:14
Briefs, advertising for submissions, M. (Mr. Loiselle), 1:25-30, agreed to, 6
Distributing to absent members, M. (Mr. Blenkarn), 29:481, agreed to
Distribution, both official languages, M. (Mr. Herbert), 1:12, agreed to, 5
Interpretation, 6:68
Printing on both sides of paper, 3:51-2
Purchasing, M. (Mr. Herbert), 1:5, agreed to
Requesting, 1:31-5; 2:35; 3:61; 5:22-3; 11:14
Election of Chairman and Vice Chairman, Ms. (Mr. Blenkarn; Mr. Loiselle), 1:7-8, agreed to, 4
In camera meetings, 2:3-7; 5:3; 6:3; 8:4; 17:3; 21:4; 23:3; 27:3; 28:4; 29:464-81
See also below Witnesses, Appearance

Procedure and decisions of the Chair—Cont.**Meetings**

- Extending hours, 16:63
- Location, non-union hotel, 18:23-4
- Scheduling, 1:17-25; 2:4-5; 27:3
- Motions, seconder, need for, 1:7
- Printing, minutes and evidence, M. (Mr. Thacker), 1:9, agreed to, 4
- Questioning of witnesses, committee advisers, participation, M. (Mr. Herbert), 1:11-2, agreed to, 5
- Questioning of witnesses, rotation by party, 2:15
- Quorum, meeting and printing evidence without, M. (Mr. Blenkarn), 1:9, agreed to, 4
- Reports to House, additional copies, printing, M. (Mr. Blaikie), 29:481, agreed to
- Reports to House, adopting, M. (Mr. Blenkarn), 29:481, agreed to
- Seating arrangements, M. (Mr. Blenkarn), 1:13, agreed to, 5
- Translation services, simultaneous, availability, 14:5
- Witnesses**
 - Appearance before Committee, 12:91
 - Brief, submitting in lieu of, 23:13-4
 - Failure to appear, 23:13-5
 - M. (Mr. Herbert), 1:11, agreed to, 5
 - Notice, 21:85, 96
 - Order, 21:48
 - Postponing, 20:59-60
 - Public/*in camera* meetings, 16:37; 19:24-5, 28
 - Expenses, Committee paying, M. (Mr. Weatherhead), 1:13-4, agreed to, 5
 - Scheduling, 2:4

Progressive Conservative Youth Federation of Canada

- Membership, 9:54
- See also* Education, post-secondary; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Proposals of the Government of Canada to the Dominion Provincial Conference on Reconstruction (Green Book), *see* Federal-provincial relations—Post-war**Provincial Economic Accounts, see** Taxation—*Per capita***Public Service**

- Government expenditures, reducing, impact, 10:85
- See also* Wages and salaries

Quebec, see Assistance Plan—Social services; Day care; Disabled and handicapped; Doctors—Income; Education, post-secondary—Federal funding—National standards; Established programs financing; Family allowances; Fiscal arrangements; Health care—Costs—Facilities—Funding; Income tax; Medicare; Pension Plan; Poverty; Social services; Students—Assistance; Taxation—Collection agreements; Transfer payments to provinces; Universities and colleges—Accessibility—Funding; Welfare—Recipients**RCMP, see** Royal Canadian Mounted Police**RRAP, see** Residential Rehabilitation Assistance Program**Rafuse, Dr. E.V.** (Chairman, Canadian Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 10:52-3**Railways**

- Land grants, renting to municipalities, 19:107
- Prince Edward Island, 6:85

Ransom, Hon. A.B. (Minister of Finance, Province of Manitoba)
Federal-provincial fiscal arrangements, 14:4**Rayner, Mr. G.T.** (Senior Assistant Under-Secretary of State, Secretary of State Department)
Federal-provincial fiscal arrangements, 2:4; 26:15-23, 35**Recession**

- Disadvantaged groups, effects, 22:31
- See also* Oil and oil products

Reddin, Mr. Arthur (Hope Environmental Group)
Federal-provincial fiscal arrangements, 6:87-91**Reddoch, Dr. Allen** (President, Yukon Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 22:45-54**Regional disparities**

- Alleviating, 27:6
- Equalization payments, impact, 17:51-2
- See also* Assistance Plan; Economic development; Established programs financing; Fiscal arrangements; Health care—Funding

Regional Economic Expansion Department (DREE)

- New Brunswick operations, 16:44, 166
- Newfoundland, funding, 5:17
- Prince Edward Island operations, 6:78-9, 85-6
- See also* Economic development—Atlantic region—Government programs; Industry

Registered Nurses' Association of British Columbia, see

- Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Registered Nurses' Association of Ontario

- Membership, 10:104
- See also* Health care; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Registered retirement savings plans, tax dollars support, eliminating, 12:29-30**Regroupement des associations étudiantes universitaires**

- Background, 25:25
- See also* Established programs financing—Formula, Gross national product; Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Report to House, 28:3; 29:3-463**Research and development**

- Federal role, 8:36; 21:17, 22; 27:17-8
- Forestry research stations, schools, etc., 8:79, 82; 26:25
- Funding, 10:84
- Funds, targeting, Social Sciences and Humanities Research Council policy, 26:31
- Importance, 21:52
- Professionals, shortage, 21:17, 27
- See also* Atomic energy; Disabled and handicapped—Mental retardation/illness; Health care—National standards; Universities and colleges

Reseau d'action et information pour les femmes, see

- Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP), see
Economic development—Government programs; Housing**Rice, Mr. David** (Director of Research and Legislation, British Columbia Federation of Labour)
Federal-provincial fiscal arrangements, 21:85-96**Richard, Prof. Arsène** (Past President, Federation of New Brunswick Faculty Associations)
Federal-provincial fiscal arrangements, 16:71-4, 78

- Richard, Dr. L.** (President-elect, Canadian Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 10:10-2
- Riches, Prof. Graham** (Assitant Dean, Faculty of Social Work, University of Regina)
Federal-provincial fiscal arrangements, 15:30-7
- Richler, Mrs. Diane** (National Institute on Mental Retardation of the Canadian Association for the Mentally Retarded; Canadian Association for the Mentally Retarded)
Federal-provincial fiscal arrangements, 25:52-3
- Riley, Mr. Del** (President, National Indian Brotherhood)
Federal-provincial fiscal arrangements, 11:23-40
- Rioux, Mr. Jean Guy** (Vice Chancellor, Shippagan Campus, University of Moncton)
Federal-provincial fiscal arrangements, 16:28-9
- Robertson, Hon. Brenda M.** (Minister of Health, New Brunswick)
Federal-provincial fiscal arrangements, 16:58-60
- Robertson, Mr. Gordon** (President, Institute for Research on Public Policy)
Federal-provincial fiscal arrangements, 27:5-24
References, *see* Established programs financing—Components
- Robichaud, Mr. J.B.** (Director General, CSS Metropolitan Montreal; Association des Centres de services sociaux du Québec)
Federal-provincial fiscal arrangements, 25:5-25
- Rodger, Ms. Ginette** (Executive Director, Canadian Nurses' Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 19:73-7, 80-6, 89-92
- Rodger, Mr. Robert** (Member, Committee on Relations with Government, Nova Scotia Confederation of University Faculty Associations)
Federal-provincial fiscal arrangements, 18:87-92
- Rogers, Ms. Sheila** (Vice President, Legal Aid Lawyers' Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 14:51-3
- Rosenfeld, Mr. Mark** (Researcher, Ontario Federation of Students)
Federal-provincial fiscal arrangements, 7:68-81, 84-9
- Ross, Maureen**, *see* Ontario
- Ross, Mr. David** (Consultant, Canadian Council on Social Development)
Federal-provincial fiscal arrangements, 12:12-8, 21-2, 28-32
- Rowe, Mrs. Penelope M.** (Executive Director, Community Services Council, Newfoundland and Labrador)
Federal-provincial fiscal arrangements, 5:6-25
- Rowell-Sirois commission**, *see* Royal Commission on Dominion Provincial Relations
- Roy, Mr. José** (Secretary General, Regroupement des Associations étudiantes universitaires)
Federal-provincial fiscal arrangements, 25:25-44
- Roy, Dr. Louis-Joseph** (President, Medical Association of Quebec)
Federal-provincial fiscal arrangements, 25:89, 96, 99-100
- Royal Canadian Mounted Police (RCMP)**, *see* Municipalities; New Brunswick
- Royal Commission on Dominion-Provincial Relations** (Rowell-Sirois), *see* Equalization payments; Federal-provincial relations—Post-war
- Royal Commission on Health Services** (Hall), *see* Medicare
- Royal Commission on Taxation** (Carter), *see* Taxation
- Royal commissions**, *see* Health care—Funding; Social services; Universities and colleges
- Rutherford, Mr. Don** (President, University of Saskatchewan Students' Union)
Federal-provincial fiscal arrangements, 15:91-4
- STP**, *see* Sewage Treatment Program
- St. Francis Xavier University**, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Saint John Board of Trade**, *see* Fiscal arrangements; Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Saint Mary's University**, *see* Education, post-secondary; Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Sale, Mr. E.T.** (Executive Director, Social Planning Council of Winnipeg)
Federal-provincial fiscal arrangements, 14:19-40
- Sanderson, Mr. Sol** (Chief; President, Federation of Saskatchewan Indians)
Federal-provincial fiscal arrangements, 10:54-77
- Saskatchewan**, *see* Doctors—Fees; Education, post-secondary—Federal funding; Health care—Drug coverage—Facilities; Medicare; Universities and colleges
- Saskatchewan Co-ordinating Council on Social Planning**
Background, 15:38
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Social services
- Saskatchewan Government**, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Saskatchewan Health Care Association**
Background, etc., 15:20
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Saskatchewan Medical Association**
Membership, etc., 15:41-2
See also Health care; Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Saskatchewan Universities Commission**, *see* Education, post-secondary; Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Savage, Dr. Donald** (Executive Secretary, Canadian Association of University Teachers)
Federal-provincial fiscal arrangements, 9:7-12, 16-36
- Schaller, Mr. H.** (Executive Director, Mental Health Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 15:6-19
- Schellenberg, Mr. Denis** (Regional Director, Medical Services Branch, Health and Welfare Department)
Federal-provincial fiscal arrangements, 22:50-4
- Schmidt, Mr. Leonard E.** (Chairman, Manitoba League of Physically Handicapped; Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped)
Federal-provincial fiscal arrangements, 13:70-1

- School Counsellors' Association of Newfoundland and Labrador and the Labrador Regional College Steering Committee, see Organizations/individuals appearing and briefs submitted**
- Scott, Prof. A.R.** (Economics Department, University of British Columbia)
Federal-provincial fiscal arrangements, 17:4-33
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Scully, Dr. Hugh** (Ontario Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 7:99, 102-5, 109, 113-7
- Secretary of State Department, see** Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Selby, Mr. W.H.M.** (Vice President, Administration and Finance, Memorial University of Newfoundland)
Federal-provincial fiscal arrangements, 5:26-8, 31, 34
- Senate Health, Welfare and Science Committee, see** Social services—Funding
- Senior citizens**
Municipally funded programs, 7:12-3
Toronto, 7:14
New horizons programs, 13:9
Social services, block funding/cost sharing, 13:8-12
Social services, funding cutbacks, impact, 13:5-8
See also Health care—Yukon; Pensions; Social services; Universities and colleges—Accessibility
- Sewage Treatment Program (STP), see** Municipalities
- Sewell, Dr. David** (Director, Fiscal Studies Group, Economic Council of Canada)
Federal-provincial fiscal arrangements, 28:12-21
- Sexual harassment, see** Universities and colleges—Staff
- Shalala, Ms. Susan** (Researcher, New Brunswick Advisory Council on the Status of Women)
Federal-provincial fiscal arrangements, 16:130-2
- Shallhorn, Mr. Steve** (Executive Officer, British Columbia Students' Federation)
Federal-provincial fiscal arrangements, 20:45-61
- Sherman, Hon. L.R.** (Minister of Health, Province of Manitoba)
Federal-provincial fiscal arrangements, 14:4
- Shoyama, Prof. T.K.** (School of Public Administration, University of Victoria)
Federal-provincial fiscal arrangements, 21:96-134
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Shuttleworth, Mr. Dale** (President, Social Planning Council, Metropolitan Toronto)
Federal-provincial fiscal arrangements, 7:34-48, 51, 57
- Sibley, Dr. W.M.** (Chairman, Saskatchewan Universities Commission)
Federal-provincial fiscal arrangements, 15:62-80
- Silver, Ms. Brenda** (Legal Aid Lawyers' Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 14:55
- Simeon, Prof. Richard** (Queen's University)
Federal-provincial fiscal arrangements, 4:75-106
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Simmons, Dr. Helen** (President, Alberta Public Health Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 19:45-7, 50-1
- Simon Fraser University, see** Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Simpson, Mr. Allan** (Chairman, Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped)
Federal-provincial fiscal arrangements, 13:65-75
- Slater, Dr. David** (Chairman, Economic Council of Canada)
Federal-provincial fiscal arrangements, 28:6-12, 16-30
- Slimmon, Mr. Jim** (President, Saskatchewan Health Care Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 15:19-25
- Sloggett, Mr. Peter** (Chairman, Ad Hoc Committee on Established Programs Financing Act, Manitoba Health Coalition Inc.)
Federal-provincial fiscal arrangements, 14:9-10, 14-6
- Smith, Hon. Brian** (Minister of Education, Province of British Columbia)
Federal-provincial fiscal arrangements, 21:3
- Smith, Mr. Graham** (Chairman, Economic Development Subcommittee, Halifax Board of Trade)
Federal-provincial fiscal arrangements, 18:39-42
- Social Action Committee of the Roman Catholic Diocese of Charlottetown, see** Fiscal arrangements; Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Social development**
Policies, criticisms, voluntary sector, 8:15
Universities and colleges, role, 8:65
- Social Planning and Research Committee of the United Way and Social Planning and Review Council of British Columbia, see** Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Social Planning Council of Kitchener-Waterloo, see** Fiscal arrangements; Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Social Planning Council of Metropolitan Toronto**
Background, 7:34-5
See also Established programs financing; Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Social services
- Social Planning Council of Winnipeg**
Membership, 14:20
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- Social policy**
Dean Garber brief, 7A:26-9
Defining, 21:122
Expenditures, cutbacks, effects, 4:63-4; 5:11
Expenditures, priorities, emphasizing reductions in existing programs, etc., 5:16-8, 21
Federal role, 21:103, 122
Fiscal arrangements, 21:125
Principles, rights, standards, etc., Social Work Faculty, University of Regina statement, 15:32-3
Taxation system, impact, review, etc., 14:22
Voter concern as issues at election time, low priority, 19:128-9, 133-5
- Social Science Federation of Canada**
Background, 9:37
See also Fiscal arrangements; Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Universities and colleges—Funding
- Social sciences, see** International development; Universities and colleges—Research and development

Social Sciences and Humanities Research Council, *see* Research and development—Funds

Social services

Accessibility, 8:17-20; 15:33, 40; 21:37-8, 47; 25:104, 109; 26:42
 Alderman Kanter (Toronto), brief, 7A:30-1
 Association des Centres de service sociaux du Québec brief, 25A:1-17
 Bégin statement, 26A:8-17
 Consultations, 21:37-8
 Contracts for service, 21:37, 41
 Co-operation, voluntary/public sectors, 21:39-40
 Costs, increasing at rate faster than inflation, 14:21
 Council on Social Development submission, 12A:1-26
 Deinstitutionalization, 8:16-7, 33
 Economic conditions, impact, 15:82
 Equalization, 21:109
 Expanding, including working poor, etc., 26:41-2, 61
 Expenditures, 25:10-1
 Federal/provincial/municipal roles, 12:81-5; 18:46
 Federal/provincial responsibilities, defining, 4:59-60; 5:7
 Federal/provincial review, 8:9-10
 Federal role, 5:11, 16-22; 6:60-1, 69-71; 7:35, 44-7, 60-2; 8:10, 18, 32; 12:6-7, 15, 28; 14:25, 37; 15:38-40; 18:45; 21:36, 39, 43, 46, 92, 95; 25:6
 Unilateral initiatives, 14:26-8
 Visibility, 15:34; 26:40-2, 48-9
Funding, 25:8, 21
 Accountability, 21:41-2
 Administration, 21:41
 Assistance Plan, 25:9-11, 15-6
 Block/cost sharing, 5:15-6; 6:53, 73-4, 84-5; 7:24-5, 47; 12:86-92; 14:23-4, 27; 18:52-3; 25:14-7, 23, 52-3; 26:41
 Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped, position, 13:67, 72-3
 Ottawa-Carleton, 12:90-1
See also below Developmental
 British Columbia, 21:35-40
 Comparison with other countries, 12:7; 21:39
 Criteria, 21:14
 Cutbacks, 25:6
 Developmental/block funding, combination, 12:25
 Direct payment to municipalities, 18:48
 Direct payments to individuals, 8:25-7; 21:45-6; 24:48; 25:61-2
 Direct services, 21:41
 Equalization factor, including, 5:15, 22; 24:47; 28:23
 Federal contributions, 25:9, 13, 16-7
 Government restraint, effect, 8:16; 15:30-1, 38-9
 Governments reaching limits, 12:19-20
 Increase, federal government monitoring, 15:34
 National energy program, relationship, 7:48
 Negative income tax, effect, 7:22, 49
 New Brunswick, 16:41, 171
 Newfoundland, 5:21-3
 Nova Scotia, 18:52-3, 61-4
Per capita basis, 1978 legislation, 25:11-2, 16, 21-4
 Prince Edward Island, 6:59-60, 65-8
 Priorities, 21:40
 Reducing, 6:51; 8:9, 13; 12:6; 16:86; 18:43-4; 21:36, 43
 Senate Health, Welfare and Science Committee, recommendations, 12:33
 Voluntary sector contributions, federal government matching, 5:14, 18, 23-4
 8% of GNP, 12:6-7
 Glace Bay Citizens Service League brief, 18:59; 18A:74-5
 Government expenditure, limiting to 40%, 8:20-1
 Halifax, N.S., Social Planning Department submission, 18A:8-17
 Information, availability, 25:107-8

Social services—Cont.

Income maintenance programs, 7:24; 12:7-11; 15:33, 39; 21:39
 Unemployment, effect, 12:8
 Innovative programs, funding, 15:40; 18:51
 Jurisdiction, 7:60; 14:20-1; 16:112-3; 21:47; 24:53 ,
 Provinces assuming exclusive, B.C. government position, 21:43-4, 93
 La Fédération québécoise anti-pauvreté brief, 25A:26-39
 Legal Aid Lawyers Association, Winnipeg, Man., submission, 14A:7-17
 Legal services, 25:107
 Legislation, 21:35-7; 25:46, 52
 Municipalities, consultation/participation, 4:67-9; 8:9, 12-4; 12:15, 88, 97-102; 14:54
 Kitchener-Waterloo, 8:12
 Metropolitan Toronto, 7:5-24, 27-30
 New Brunswick, 16:58
 Nova Scotia, 18:45-7, 63
 National standards, objectives, etc., 5:10, 19; 6:54; 7:47; 8:13-4; 12:8, 15; 14:21-2, 27, 56-7; 15:33, 38-40; 16:42; 18:48-9; 20:62-3; 21:43-4, 88, 93-5
 United States comparison, 14:57
See also National unity
 New Brunswick, 25:11-2
 Newfoundland, Economic Council of Canada study, 28:23-4
 Northwest Territories government submission, 23A:6-8
 Ontario, 7:22-3; 8:17-8, 24-5, 31-3
 Ontario Welfare Council recommendations, 8:10-1
 Preventive services, 15:33; 25:24
 Program development, 15:33
 Quebec, 24:44-5; 25:5, 9-10, 14-22
See also below Voluntary sector
 Recipients, eligibility, Assistance Plan definition "in need", 25:9, 14-7
 Recipients, political clout, 18:53, 56-7
 Reducing, 25:11
 Regional differences, 7:62-3
 Review, public input, 8:11
 Royal commission, establishing, 10:86; 21:38, 42-3, 46-8
 Saskatchewan Co-ordinating Council on Social Planning submission, 15A:1-3
 Senior citizens, increase in number, impact, 13:7; 14:22
 Social Planning Council of Metropolitan Toronto, graphs and charts, 7A:1-3
 Social Planning Council of Winnipeg brief, 14A:1-6
 Social Work Faculty, University of Regina, recommendations, 15:33-5
 Task force, establishing, 5:25
 Unemployment increase effect, 12:11
See also above Income maintenance programs
 Universality/selectivity, 4:62-3, 68; 5:12-3; 7:26-7; 12:29-31, 75-6; 15:33; 18:47; 21:125-6; 24:53-4
See also Family allowances
 Up-front investment, development, etc., need for, 12:19-20
 Voluntary sector, role, 6:51, 55-6; 12:100-1; 21:37-8
 Contributions, etc., 8:8-11, 34
 Fox statement, January, 1981, 6:54-5
 Quebec, 25:18-9
See also above Funding
 Women, 18:65; 25:107
 Yukon, cost sharing programs, 22:9-10
See also Assistance Plan—Funding; Budget—Reducing; Disabled and handicapped; Economic development; Established programs financing; Family allowances; Fiscal arrangements; Government expenditures; Gross national product; Labour mobility; Low-income groups; Métis; Municipalities; Native people; Senior citizens; Transfer payments to provinces; Vandalism; Welfare

Social welfare, division of powers, Canadian Association of Social Workers submission to Constitution of Canada (Special Joint Committee, 4A:47-9

Social Work Faculty, University of Regina, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Social policy; Social services

Soviet Union, health care, 10:34-5, 38, 43

Spalding, Mr. M. (Director, Program Co-ordinator, Secretary of State Department)
Federal-provincial fiscal arrangements, 2:4

Spaine, Dr. Richard (President, Canadian Association of Social Workers)
Federal-provincial fiscal arrangements, 4:54-75

Stager, Prof. David (Political Economy Department, University of Toronto)
Federal-provincial fiscal arrangements, 8:35-51
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Standard of living, declining, 25:7, 24

Statistics Canada, *see* Taxation—*Per capita*

Stewart, Mr. Bob (Executive Director, Age and Opportunity Centre, Winnipeg)
Federal-provincial fiscal arrangements, 13:7-12

Stewart, Mr. Malcolm (Executive Director, Ontario Association of Professional Social Workers; PROACT; Ontario Welfare Council)
Federal-provincial fiscal arrangements, 8:14-8, 33-5

Stinson, Dr. Shirley (President, Canadian Nurses' Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 19:72-3, 77-91

Stratford, Mr. Ron (Social Services Department, City of Dartmouth)
Federal-provincial fiscal arrangements, 18:43-9, 54

Strikes and lockouts, essential services, strike right, 21:90-2
See also Doctors

Students

Assistance, loans programs, 6:49; 7:72-3, 83
Abuse, 7:88-9
Deferred income tax provisions, 6:40; 7:89-91; 16:149-50
Grants instead of loans, 19:54, 65
Improvements, National Union of Students comments, 3:61
Income contingent loan program, 8:40, 44; 19:65
Increase, 6:8, 11-2; 16:23, 68, 74-5
Negative income tax proposals, 8:89
Part-time, women, etc., 16:119-20
Quebec, 8:42; 9:80
Repayment scheme, extending, 17:48-9
Task forces, studies, etc., 19:52; 26:7, 15, 23-4
Transfer of tax points, increase, impact, 3:63-4
United States national student loan bank proposals, 8:40
See also Education, post-secondary—Federal funding, Direct payment—Restricting
See also Universities and colleges

Sun Life Company, *see* Alberta

Suvianiarski, Mr. J.E. (Co-ordinator, Economics, Alberta Medical Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 19:16

Tariffs, *see* Customs tariffs

Tax harmonization, *see* Fiscal arrangements

Taxation

Budget, Oct. 28/80, unilateral action, change in working rules of Confederation, 19:120-1
Carter commission, 4:48-9; 25:78
See also Income tax—Capital gains and *see also below* Reform
Collection agency, neutral, establishing, 25:72, 77
Collection agreements, 3:11-2; 4:36-7, 83-5, 95; 16:88; 25:72; 28:13-4
Code of conduct, 4:37-8, 43-5, 53-4, 83; 21:104-5; 25:73-5; 28:14
New Brunswick, 16:49
Ontario, 16:97
Provinces foregoing revenue, 16:45
Provinces opting out, 4:42, 83; 16:96-8
Quebec, 16:97; 25:69
Yukon, 22:8, 29
Corporate, profit allocation rules, 25:74-5
Divided jurisdiction, problems, 4:35-6
Factor income, 19:117, 121
Federal administration/control, 25:75-6
Federal/provincial powers, BNA Act, 4:42-3; 14:21
Fiscal stabilization, 21:105
Governments not taxing each other, BNA Act, outdated principle, 19:117, 120-1, 124-5
Indirect field, federal government entering, 4:52-3
Natural resources, 19:121-3
Neutrality, 21:109
Per capita revenues by province, 2:35-6
Provincial Economic Accounts, StatsCan publication, 2:36
Policy, hidden welfare system, 12:22
Positive taxpayer level, \$10,000-11,500, 12:17-8
Powers, transferring to provinces, 4:38; 25:80; 27:19
Property taxes, *see* Municipalities—Social services
Quebec, 25:73
Payroll tax, 25:77; 26:56
Reform, Carter commission recommendations, implementing, NUPGE position, 20:64-6
Succession, inheritance and estate taxes, 4:46-7; 25:111-2
System, social instrument, 4:50-1
System, wealthy benefitting, 18:31
Tax allocation agreements, 16:97
Tax base, broadening, 16:60-1, 173-5
Tax competition/warfare, inter-provincial, 4:45-6; 25:68-9, 83-5; 28:14-5
Tax deductions, indexing, 14:36
Tax expenditures, 12:22
Hidden welfare system, 14:36-9
See also Budget, deficit
"Tax immorality", 25:71-2, 82-3, 108-9
United States system, comparing, 25:88
Women, discrimination, 25:108-10
See also Constitution—Charter of rights; Crown corporations; Disabled and handicapped; Equalization payments—Reforming; Income tax; Native people; Natural resources—Revenue sharing; Social policy

Taylor, Ms. Barbara (Ontario Representative, Central Committee, National Union of Students)
Federal-provincial fiscal arrangements, 3:52, 56-60, 65-9, 75, 79

Tchorzewski, Hon. Ed (Minister of Finance, Province of Saskatchewan)
Federal-provincial fiscal arrangements, 15:3

Terrance-Hunsley, Mr. Terry (Executive Director, Canadian Council on Social Development)
Federal-provincial fiscal arrangements, 12:5-27, 31-3

Thacker, Mr. Blaine (PC—Lethbridge-Foothills)
Alberta Heritage Savings Trust Fund, 3:41

Thacker, Mr. Blaine—Cont.

- Assistance Plan, 5:13; 12:70-2; 14:55; 26:50
- Automotive industry, 3:40-1
- Budget, deficit, 2:28; 3:40; 4:24-5, 95-6; 12:67-9; 17:17
- Committee, travel, provincial capital to hear evidence, M., 1:30-1
- Confederation, 16:98
- Cost sharing programs, 12:36
- Disabled and handicapped, 20:6-7; 23:8-9; 25:51-2
- Doctors, 19:9, 41; 25:101
- Education, post-secondary
 - Jurisdiction, 3:105; 6:39; 15:67
 - Federal funding, 2:27-8; 3:59-60, 84-5; 5:48; 6:39; 7:87; 9:86-7; 15:90; 16:176-7; 19:101; 21:25
 - Federal-provincial consultations, 15:70, 90; 27:16-8
 - Federal role, 18:37, 72-3; 20:47-8
 - National standards, 20:47-8; 26:24-6; 27:17
 - Provincial funding, 3:59-60
- Equalization payments, 3:41-3; 4:98; 17:13-4, 17-9, 33; 27:18
- Established programs financing, 9:11; 15:14; 19:71; 20:69-70
- Family allowances, 12:69
- Federal-provincial fiscal arrangements, 2:26-8, 35-6; 3:39-43, 59-61, 84-8, 105-6; 4:24-5, 41-3, 46, 93-8; 5:12-3, 34, 48, 75, 82-3; 6:34-5, 39-40, 79-80; 7:21-3, 48-9, 87-90; 8:69-70, 86-8; 9:11-5, 50-2, 86-7; 10:51-2, 67-70, 113-5; 11:33-6, 40; 12:36, 66-72; 13:21-3; 14:55; 15:14-5, 40-1, 67-70, 90; 16:64-5, 76, 97-8, 176-7; 17:13-20, 33, 54; 18:37, 72-3; 19:8-10, 41-2, 71, 99-101, 114, 124-5, 138-40; 20:6-8, 46-9, 68-71; 21:10, 25, 59, 82-4; 22:13-5, 39-41, 51-3; 23:8-9; 24:43; 25:51-3, 73-8, 101; 26:23-6, 38-9, 48-52; 27:16-9; 28:24-8
- Federal-provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 3:84
- Federal-provincial relations, 4:96-8; 17:15; 19:99-100; 26:48
- Finance, 19:100
- Fiscal arrangements, 1:15-6; 6:79-80; 10:67; 17:17; 22:15; 25:74
- Government expenditures, 7:48
- Government revenues, 17:15-6
- Health care, 5:83; 10:51-2, 113-4; 15:15; 19:8; 21:10, 82-3; 22:15; 26:50-1
 - Funding, 5:75; 6:35; 10:115; 19:41-2
- Income tax, 4:41-2; 9:52; 19:124; 20:68; 25:73; 28:28
- Investment, 25:76; 28:27
- Labour mobility, 16:64-5
- Medicare, 10:115; 19:138; 21:59; 22:51-3
- Native people, 10:67-70; 11:33-6, 40; 22:39-41
- Oil and oil products, 28:28
- Organization meeting, 1:9, 15-6, 19-21, 25, 30-1
- Points of order, documents, 2:35; 3:61; 5:82
 - M., 6:37
- Research and development, 27:16
- Social services, 5:12; 7:21-3, 49; 25:52; 26:49
- Students, 3:61; 6:40; 7:88-9
- Taxation, 2:35-6; 4:42-3; 16:97; 19:124; 25:74-8
- Transfer payments to provinces, 2:27; 3:39-40; 6:34-5; 20:46
- Universities and colleges, 3:86-8, 106; 5:48; 8:69-70, 86; 9:12-5, 50-1; 12:67; 13:21-4; 15:68-70; 16:76; 17:20; 20:48; 22:13

Third world, *see* Developing countries

Thirsk, Prof. Wayne (Economics Department, University of Waterloo)

Federal-provincial fiscal arrangements, 4:33-54
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Thomas, Mr. Gregg (President, Progressive Conservative Youth Federation of Canada)

Federal-provincial fiscal arrangements, 9:54-62

Thomas, Prof. Paul (St. John's College, University of Manitoba)

Federal-provincial fiscal arrangements, 13:12-41
See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Thomas, Dr. W.D. (President, Canadian Medical Association)

Federal-provincial fiscal arrangements, 10:5-7, 10, 20-6, 30-40, 43, 49-53

Thompson, Dr. Jon (President, Association of the University of New Brunswick Teachers)

Federal-provincial fiscal arrangements, 16:142-5, 158-9

Thomson, Mr. A.K. (Senior Economist, EPF and Shared Cost Programs, Finance Department)

Federal-provincial fiscal arrangements, 2:4

Thornhill, Major Harold (Administrator, Grace General Hospital, St. John's, Nfld., Newfoundland Hospital Association)

Federal-provincial fiscal arrangements, 5:60, 64, 67-8

Timbrell, Hon. Dennis (Minister of Health, Province of Ontario)

Federal-provincial fiscal arrangements, 8:4

Tomesky, Mr. E.M. (Assistant Executive Director, British Columbia Health Association)

Federal-provincial fiscal arrangements, 21:53, 57-9

Tomlinson, Mr. Roy (Commissioner, Metropolitan Toronto Department of Social Services)

Federal-provincial fiscal arrangements, 7:13-30

Topshee, Rev. George (St. Francis Xavier University; Nova Scotia Health Coalition)

Federal-provincial fiscal arrangements, 18:18-20

Toronto, *see* Canadian Memorial Chiropractic College; Day care; Senior citizens—Municipally funded programs; Social services—Municipalities

Tough, Dr. Ian (Medical Director, St. Claire's Mercy Hospital, Newfoundland Hospital Association)

Federal-provincial fiscal arrangements, 5:58-72

Tourist industry, Crowsnest Pass, Alta., region, 19:110-1

Trade

Interprovincial, *see* Federalism
 Non-tariff barriers, *see* Federalism—Interprovincial trade

Transfer payments to provinces

- Actions not in interest of country, effect, 3:8
- Alberta, 19:96
- Atlantic provinces, 3:8
 - See also below* Reducing
- Calculations, social program payments not included, 4:71-2
- Economic growth in 1950's and 1960's, effect, 3:7
- Equity, criteria and definition, 2:34-5
- Federal/provincial responsibilities, 8:21-3
- Fiscal capacity without, 7:82
- Gross national product/gross provincial product, relating to both, 21:52
- Increase, 24:11
- Labour mobility, incentives/disincentives, unemployment insurance, etc., 3:44-50
- Nature and form/de facto distribution of power, comparison, 3:5-6
- New Brunswick, 16:162, 170
- Nova Scotia, 18:26-31
- Prince Edward Island, 6:87
- Provincial dependence, 3:7-8; 16:161-2
- Quebec, 3:8
- Rate of growth, reducing, 2:29-32; 13:18-9
- Reducing, Nfld., effect, 5:26

Transfer payments to provinces—Cont.

- Reducing, social affairs expenditures, Oct. 28/80 budget statement, 2:14, 24-5; 5:10; 6:26, 29-30, 34-5, 40, 75-6; 7:37, 56-7, 73-4; 9:54; 12:6-9, 32-3, 54, 60-1; 14:6-7, 21-2, 26-7, 39-42; 15:25, 38-9; 16:8, 43, 50; 18:15, 19, 43; 19:135-6; 25:29-31, 45
- Atlantic provinces, 3:39-40; 6:71-2
- By \$1.5 billion, 2:16, 21-2, 27, 38-41; 3:9, 52-3; 10:78-9, 85, 93-5; 14:28; 16:43, 88-9, 133, 140-1, 162; 18:25, 85; 19:38, 52, 105; 20:42, 63; 22:6, 10, 21; 27:6
- Decisions on cutbacks already made, task force hearings waste of time, 20:46-52, 60-1
- Municipalities, impact, 12:79-80; 19:105-6
- Ontario, 7:53
- Priorities, health care/education, 4:18-9; 9:60-2, 80-1; 19:55
- Provinces absorbing extra costs, 12:27-9; 28:11-2
- Restraint, deficit reducing, effect, 2:11
- Social services
 - Provinces determining how money spent, 8:20-2
 - See also above* Calculations
- Tax points, increasing, 4:85-6; 5:18; 7:57
- Tax points, transferring, 27:23
- Transfers as percentages of expenditures, 16:9-10, 44, 50
- Unconditional, 18:51-2; 20:72
- 1976 base year, 4:87-8
- 1977 legislation, 4:76; 18:86
- Labour movement support, 18:24
- 1981-1982, \$14 billion, 2:8, 16-7
- See also* Budget; Economic development—Reduction; Fiscal arrangements—Conditional; Government expenditures; Native people

Traversy, Mrs. Karen (Social Planning Department, City of Halifax, N.S.)

Federal-provincial fiscal arrangements, 18:49-58

Treaty Indian People, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Tremblay, Mr. Robert (Director General, Fédération québécoise anti-pauvreté)

Federal-provincial fiscal arrangements, 25:54-67

Trent, Prof. John (Executive Director, Social Science Federation of Canada)

Federal-provincial fiscal arrangements, 9:51-2

Unemployment

- Federal-provincial fiscal policies, effect, 7:75
- Government expenditures, reducing, effect, 10:82
- Reduction of federal funds to post-secondary education, effect, 16:136-9
- Women, 10:84
- See also* Automotive industry; Native people; Nova Scotia; Social services; Youth

Unemployment insurance, *see* Transfer payments to provinces—Labour mobility

Unemployment Insurance Act, changes, etc., consultation with provinces, 16:55, 61

Unger, Dr. Israel (Past President, Canadian Association of University Teachers)

Federal-provincial fiscal arrangements, 9:6-7, 11-5, 18-9, 22-9, 34-5; 16:151-6, 160

Union of Academic Assistants, University of Regina, *see*

Organizations/individuals appearing and briefs submitted—University of Regina Students' Union

Union of New Brunswick Indians

Background, 16:104-5

See also Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Union of Support Staff, University of Regina, *see*

Organizations/individuals appearing and briefs submitted—University of Regina Students' Union

United States

President Ronald Reagan, references, *see* Economic policy
See also Doctors—Emigration; Equalization payments; Federal-provincial relations—Jurisdictions; Health care—Funding, Canada; Investment; Social services—National standards; Students—Assistance; Taxation; Universities and colleges

Universities and colleges

- Academic autonomy, 8:42-3
- Accessibility, 3:73-6, 83-94; 4:88-9; 6:50; 7:75, 85-6; 8:40, 43-6, 49, 66-7, 80-5; 9:16, 20-2, 55, 58-60, 78; 10:84; 13:18, 29-32, 38; 15:64, 82-3; 16:138-41; 17:47; 18:33-4, 73-8; 19:53-4, 57, 67-70; 20:43; 21:19, 30-1, 107, 117; 26:7, 25-6
- Alberta, 19:66-7
- British Columbia, 20:56-9
- Disabled/women/senior citizens, 9:70-2
- New Brunswick, 16:23, 69-75, 137, 143
- Nova Scotia, 18:38, 87-8
- Ontario, 7:71-3; 13:18
- Quebec, 8:81-3; 16:23
- Regional distribution, equal access/availability all regions, 26:36-7
- Saskatchewan, 15:71-5, 84-5
- Administration, 18th century concepts, etc., 9:19-20; 13:27-30; 16:76, 147-8
- Canadian studies programs, establishing, 26:15
- Carleton University, computer school, enrolment, 27:8
- Chiropractic college
 - National institution, establishing, funding, 24:7, 10-2
 - See also* Canadian Memorial Chiropractic College
- Community needs, 15:70; 18:77-8
- Co-operative work and education programs, 26:8
- Course and program cutbacks, 25:27-8
 - British Columbia, 20:44-5
- Cultural development, 9:8
- Degrees held by cabinet and committee members, 3:95
- Development process, maturity stage, number, 9:26
 - Federal role, 9:27-31
 - Nova Scotia, 18:35-6
 - Small institutions, 27:20-1
- Disciplines, fields of study, trends, etc., 9:32-3
- Drop-out rate, 25:26
- Elitist institutions, Bégin remarks, 3:89-90; 9:55; 12:67; 15:82; 16:75-6, 147, 162; 21:31; 25:29, 34; 26:53-4
- Employment and income benefits to local communities, 16:138-40
- Equipment, 8:71
- Expenditures, salaries, 26:24
- Facilities, use, 15:68-9
- Federal professorships, establishing, 21:33
- Federal role, 17:20, 43-4; 18:90
- Forestry schools, *see* Research and development
- Funding
 - Alberta, cutbacks, etc., 19:53-5, 61-4
 - Atlantic provinces, 18:67-9
 - Basing on enrolment, 3:94-6, 99-101; 8:39, 44, 47-8; 26:61
 - Canadian Association of University Teachers, submission, 9A:1-27
 - Consultations, 9:49
 - Established institutions, endowments, alumni funds, etc., 16:19-20

Universities and colleges—Cont.**Funding—Cont.**

- Established programs financing transfers, AUCC recommendations, 3:83-4, 104; 5:30-2; 8:64, 69; 13:15-6
- Established programs financing transfers, changes, etc., impact, 3:81-2; 5:26-7, 40, 50; 8:72-3; 15:63-4; 19:129-30
- Federal-provincial councils, 9:47-53; 13:20; 19:54
- Federal/provincial governments sharing costs in relation to responsibilities, 5:48-9; 7:90-1; 8:89-90
- Flexible formula to respond to regional realities, 18:32-3
- Future, 13:13
- Nova Scotia Royal Commission on Education report, 17:44-6
- Reducing, Ont., affecting, 9:8-9
- Revenue sources, federal and provincial governments, 16:25-6
- Social Science Federation of Canada, submission, 9A:28-59
- Tuition fees, percentage, 13:29; 15:77-8; 16:146-9; 17:10, 20, 43-7; 18:33-4; 19:64-5; 21:30-2; 26:12
- See also* Fiscal arrangements
- Goals, 9:6-7; 16:146, 153-4; 18:78-84, 88-91
- Graduates, demand for, 5:27, 52-5
- Growth rate, 25:26
- Information, 21:29
- Internal administrative changes, cutbacks, savings, etc., 13:13, 21-3, 37-8
- Liberal arts education, value, 21:27, 33
- Libraries, acquisitions, equipment, etc., 7:70; 8:71; 9:24, 31
- Location, benefits, etc., 9:80-1
- Memorial University (Nfld.), budget, community role, enrolment, etc., 5:27-9, 34-40, 43-4
- Mobility, students/academics, 21:34; 26:25, 28-9
- National role, 26:7, 13
- Numbers, 8:77-8
- Operating income, 1979-1980, \$3.5 billion, 3:78
- Participation rate
 - Alberta, 19:64
 - British Columbia, 20:44; 21:28-9
 - Manitoba, 13:23-4
 - National average, 20:48-9
 - New Brunswick, 16:42, 68-71
 - Nova Scotia, 18:87-8
 - Ontario, 7:86-7
 - Quebec, 25:37
- Part-time students, 15:68-70, 84; 25:26
- Per capita* budgets, anglophone/francophone institutions, Atlantic provinces, comparison, 16:23
- Programs, curriculums, reluctance to alter emphasis, 13:28-9, 37-8; 15:68-9
- Programs, designating special, incentives for students, targeting funds, etc., 21:26-7
- Provincial jurisdiction, 9:80-2; 16:152-4
- Quebec, 25:27-9
- See also above* Participation rate
- Recruiting campaigns, 3:96-7
- Regional specialization, 6:44-5; 16:26-7, 31
- See also above* Accessibility and *see also below* Specialization
- Research and development
 - Agriculture, 15:83
 - Applied psychology, 9:38-9
 - Funding, separating from teaching funding, 8:39, 44, 47-8
 - Medical research, 21:33
 - Natural sciences, 9:40, 51
 - New Brunswick, 16:145
 - Ontario, 7:70-1
 - Social sciences, 9:38-42, 45-6, 49-51
- Restraint, 8:70-1; 16:76-8, 147-9
- Role, 16:19, 80-1, 93, 149-57; 21:15; 25:40-1
- See also* Education, post-secondary

Universities and colleges—Cont.

- Royal commission, establishing, 9:6-7, 10-1, 17, 29, 36; 10:86; 13:19; 16:70, 78, 81-3, 93-4, 139, 144-6, 150-60; 18:91-2; 19:54; 20:45, 54; 21:23-4; 26:22
- Saskatchewan
 - Cutbacks, staff, libraries, etc., 15:75-7, 82-5, 91
 - See also above* Accessibility
- Schools of social work, funding through Welfare Grants Program, 4:56
- Specialization, minimization of duplication, national standards, etc., 3:86
- Staff, academic, 8:71-2
 - And support, Ont., 7:69-70
 - Career path, salary, etc., 8:86-9
 - Public perception, CAUT proposals, 9:12-4
 - Salaries, 13:13, 21, 37; 16:71
 - Sexual harassment, 9:14-5
 - Unionization, 15:68; 16:69; 24:33-4
- Students, enrolment, 3:69-70; 4:14; 9:9; 13:30; 15:65; 26:11
- System, Canada/world, comparison, 3:86-7; 15:70-1
- Tuition fees
 - Abolishing, 26:22
 - British Columbia, 21:30-2
 - Increase, effects, 21:87, 90
 - Provinces determining, 21:30
 - See also above* Funding
- United States, fees, etc., comparison, 17:48
- University of Moncton
 - Funding, 16:20-3, 27-30, 51-2
 - Law School, 16:27-8, 77
 - See also above* Funding
- University of Prince Edward Island, community role, reduction in funding, etc., 6:6-7
- University of Victoria, 21:29
- Western College of Veterinary Medicine, 15:66-7, 71
- Yukon
 - Establishing, curriculum, etc., 22:9-10, 13-4, 26
 - Teacher education program, 22:18-9, 26
- See also* China; Economic development; Education, post-secondary—Federal funding; Social development; Veterinary college
- Universities Council of British Columbia, *see*** Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- University of British Columbia, *see*** Education, post-secondary; Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- University of Moncton, *see*** Education post-secondary—Federal funding; Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Universities and colleges
- University of New Brunswick, *see*** Education, post-secondary; Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- University of Prince Edward Island, *see*** Education, post-secondary—Federal funding; Organizations/individuals appearing and briefs submitted; Universities and colleges; Veterinary college
- University of Prince Edward Island Students' Union, *see*** Education, post-secondary—Federal funding; Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- University of Regina Students' Union, *see*** Education, post-secondary—Federal funding—Federal role; Organizations/individuals appearing and briefs submitted
- University of Saskatchewan Graduate Students' Association, *see*** Organizations/individuals appearing and briefs submitted

University of Saskatchewan Students' Arts and Science Society, *see*
Organizations/individuals appearing and briefs submitted

University of Saskatchewan Students' Union, *see*
Organizations/individuals appearing and briefs submitted

VRDP, *see* Vocational Rehabilitation of Disabled Persons program

Vallée, Mr. Émile (Director, United Steelworkers of America;
Canadian Health Coalition)
Federal-provincial fiscal arrangements, 12:64, 68

VanBebber, Ms. Marilyn (Health Advisor, Council for Yukon
Indians)
Federal-provincial fiscal arrangements, 22:32-5, 39-40

Vandalism, increase with cutbacks in social services funding, 18:44-6

Veilleux, Mr. Gerard (Assistant Deputy Minister, Federal Provincial
Relations and Social Policy Branch, Finance Department)
Federal-provincial fiscal arrangements, 2:3, 25-6, 29-42

Veterans, *see* Poverty

Veterinary college, establishing at University of Prince Edward Island,
6:39-42, 46-7

Vikis-Freibergs, Prof. Vaira (President, Social Science Federation of
Canada)
Federal-provincial fiscal arrangements, 9:37-9, 52-3

Vocational Rehabilitation of Disabled Persons program (VRDP), *see*
Disabled and handicapped—Training

Voluntary Resource Council of Prince Edward Island

Background, 6:51

See also Assistance Plan—Funding; Organizations/individuals
appearing and briefs submitted; Voluntary sector—Funding

Voluntary sector

Federal role, 6:56-7

Funding

Federal contributions, 25:47-8

Prince Edward Island, 6:53, 58

1979 Voluntary Resources Council of Prince Edward Island brief,
6:51-3

Job-creation programs, funding, 6:29

Role, 21:37

Social planning councils, role, 8:12

See also Income tax; Health care—costs; Social
development—Policies; Social services

Vowles, Ms. Margaret (Vice Chairman, National Pensioners and
Senior Citizens Federation; Canadian Health Coalition)
Federal-provincial fiscal arrangements, 12:63-4, 70

Wadsworth, Mrs. P.M. (Executive Director, British Columbia Health
Association)
Federal-provincial fiscal arrangements, 21:56-8

Wage and price controls, *see* Government expenditures—And
revenues

Wages and salaries, federal public service, regional differences, 3:27

Watts, Dr. Ronald (Principal, Queen's University; Chairman, Council
of Ontario Universities)
Federal-provincial fiscal arrangements, 8:63-92

Weatherhead, Mr. David (L—Scarborough West)

Assistance Plan, 7:19-20, 28-9, 60-1; 12:75-6; 14:53-4; 18:54-6

Committees, 20:50-1

Cost sharing programs, 2:31

Day care, 12:75; 16:129

Weatherhead, Mr. David—*Cont.*

Disabled and handicapped, 8:54-7, 62-3; 20:9-11; 23:9-10; 25:49
Education, post-secondary, 5:53-4; 7:82-4; 9:70-3; 13:39; 15:89;
18:41-2; 22:25-6; 26:34-5

Federal funding, 2:33-4; 5:30-3; 6:11; 9:72-3; 15:78-9; 18:34-5;
20:50; 21:26-7, 122-4; 24:24-7; 26:33-6

National standards, 13:38; 26:32-3; 27:12

Equalization payments, 16:98-100; 17:51; 21:124

Established programs financing, 7:60; 10:49-50, 101-2; 13:53;
15:79-80, 88-9

Federal-provincial fiscal arrangements, 2:33-5; 5:29-33, 53-4;
6:11-2, 36, 54-7, 68-9; 7:19-21, 27-9, 56-61, 82-4, 88, 106-9;
8:33-5, 54-7, 62-3, 72-5; 9:30-3, 49-50, 70-3; 10:48-51, 100-2;
11:11-3; 12:74-6, 87-8, 91-2; 13:37-9, 52-5; 14:8-11, 53-5; 15:35;
78-80, 88-9; 16:78, 98-9, 129, 180; 17:48-52; 18:22, 34-5, 38,
41-2, 54-6; 19:39-41, 50-1, 97-9, 132; 20:9-11, 49-52; 21:25-8,
55-9, 122-5; 22:23-8, 37-9; 23:9-10, 15; 24:17, 24-7; 25:49-51;
26:32-6, 61-4; 27:12-3

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs
Financing Act (1977), 8:33-4

Fiscal arrangements, 10:101-2; 19:97-8; 22:25

Task force mandate, 5:29-30; 6:68-9; 7:84; 10:101-2

Gross national product, 10:49

Health care, 7:108-9; 14:8-11; 18:22-3; 21:55-6; 26:61

Funding, 6:36; 7:107; 10:50; 11:12; 14:8-11; 19:39, 50-1

Income tax, 6:54-7; 8:34-5; 25:50-1

Medicare, 7:106; 10:51, 101; 11:11-3; 19:39-41; 21:56-9; 22:28

Municipalities, 16:180

Native people, 22:38-9

Organization meeting, 1:8, 12, 28-9

Point or order, documents, Ms., 5:56-8; 8:14

Regional disparities, 17:51-2

Social services, 6:55; 7:19-21, 27, 60-1; 8:34; 12:75, 87-8, 91-2

Students, 6:11-2; 7:83; 17:48-9

Transfer payments to provinces, 2:34-5; 7:56-7; 20:49-51

Universities and colleges, 5:30-2; 8:72-5; 9:30-3, 49-50; 13:37;
17:48-50; 18:38; 21:27-8; 22:26

Welfare, 14:54-5; 15:35

Yukon, 22:24

Welfare

Appeal boards, procedures, standards, etc., 14:45-8, 51-5, 58;
15:33-7; 18:64

Clothing allowances, 6:59-62

Cost sharing, 6:64

Municipal assistance, Man., 14:50-1

Payments

Adequacy, study, 8:9, 18-9

Extra income, effect, 16:117-8

1980-1981, 26:40

Programs, underdeveloped, 15:30-1

Recipients, 25:8-9

Quebec, 25:45

See also Assistance Plan—Funding—Hidden—Municipal; General
Welfare Assistance Program; Government
expenditures—Reducing; Taxation—Policy

Welfare Grants Program, *see* Universities and colleges—Schools of
social work

Welfare services, *see* Assistance Plan

Weninger, Mr. Terry (Deputy Minister of Education, Yukon
Territory)

Federal-provincial fiscal arrangements, 22:13, 17-9, 23, 26-7

Western College of Veterinary Medicine, *see* Universities and colleges

Western provinces

Alienation, 19:94-5
Development, 19:95-7

Whalen, Prof. Claudia (President, Federation of University of New Brunswick Professors' Association; Federation of New Brunswick Faculty Associations)

Federal-provincial fiscal arrangements, 16:66-74, 77-83

Wheatley, Ms. Shirley (President, Registered Nurses' Association of Ontario)

Federal-provincial fiscal arrangements, 10:104-21

Whelan, Dr. R. (Newfoundland Medical Association)

Federal-provincial fiscal arrangements, 5:72-83

Wilkinson, Ms. Marianne (Mayor, City of Kanata; Co-Chairperson, Fiscal Policy Committee and Member, Board of Directors, Association of Municipalities of Ontario)

Federal-provincial fiscal arrangements, 12:77-102

Wilson, Dr. D.L. (Past President, Canadian Medical Association)

Federal-provincial fiscal arrangements, 10:32-8, 41-2, 46, 51-2

Wilson, Dr. R.G. (Secretary-General, Canadian Medical Association)

Federal-provincial fiscal arrangements, 10:30

Women

Fiscal arrangements, negotiations, impact, 16:112

See also Committee—Members and staff;

Education—Doctors/lawyers; Employment; Health care; Social

Women—Cont.

See also—Cont.

services; Students—Assistance; Taxation; Unemployment; Universities and colleges—Accessibility

Wood, Mr. Derek (Past President, Nova Scotia Confederation of University Faculty Associations)

Federal-provincial fiscal arrangements, 18:82-4, 87, 90

Woods, Mr. Pat (General Manager, SINCO Developments Ltd.)

Federal-provincial fiscal arrangements, 10:64-5

Youth, unemployment, job preparation, education system, 4:19-20

Yukon

Natural resources, ownership, taxation powers, etc., 22:14, 25

Oil industry, 22:14

Population, 22:14-5, 23-4

Responsible government, 22:24-5

See also Education, post-secondary; Established programs

financing—Federal contributions; Fiscal arrangements; Health care; Medicare—Accessibility—Premiums; Social services;

Taxation—Collection agreements

Yukon Medical Association, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted

Yukon Territory Government, *see* Organizations/individuals appearing and briefs submitted



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

BINDING SECT. SEP 20 1984

